Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/JE/ls/ATR3705/2025-U042

Uw referentie

Datum
17 maart 2025

Onderwerp
Wetsvoorstel ter implementatie van het Electricity Market Design (EMD)-pakket

Geachte mevrouw Hermans,

Op 18 februari 2025 is de *Wijziging van de energiewet ter implementatie van het EU-wetgevingspakket inzake het verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie en de verbetering van de bescherming van de Unie tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie (het Electricity Market Design (EMD)-pakket)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De uiterste adviesdatum voor ATR is 18 maart 2025. Het EMD is onderdeel van het Green Deal Industrial Plan. Het bestaat uit de EMD-Richtlijn, EMD-verordening en Wijzigingsverordening REMIT.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De memorie van toelichting beschrijft de maatschappelijke doelen die worden nagestreefd met het Europese EMD-pakket. Met het oog op het beoordelen van het doelbereik van de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd, is het echter van belang om expliciet te maken welk maatschappelijk doel deze implementatiemaatregelen nastreven. Dit is met name van belang voor de maatregelen waar Nederland meer beleidsruimte heeft (de richtlijn). Indirect kunnen de doelen van de verschillende maatregelen worden afgeleid uit de memorie van toelichting, namelijk het versterken van de bescherming voor eindafnemers, het vergroten van de flexibiliteit van het energiesysteem, het garanderen van leveringszekerheid en het betaalbaar

Contact:
Postbus 16228 | Bezoekadres: Rijnstraat 50 | info@atr-regeldruk.nl | Tel: 070-310 86 66
2500 BE DEN HAAG | 2515 XP DEN HAAG | www.adviescollegeregeldruk.nl

houden van energie.[1] Het college merkt op dat het voor de transparantie belangrijk is om dit expliciet te doen voor de verschillende implementatiemaatregelen. Dit stelt namelijk de wetgever in staat om het doelbereik en de proportionaliteit van de maatregelen in te schatten. Daarnaast is het belangrijk voor het evalueren van het beleid achteraf.

1.1 Het college adviseert om de maatschappelijke doelen van de verschillende implementatiemaatregelen expliciet in de toelichting te benoemen en toe te lichten in welke mate en de wijze waarop deze maatregelen zijn vormgegeven effectief bijdraagt aan het behalen van deze doelen (mate van doelbereik).

Uit de internetconsultatie blijkt dat er zorgen bestaan over de gevolgen van een aantal van de voorgestelde maatregelen. Zo geven twee partijen aan dat energiedelen te complex is voor energieafnemers om dit initiatief tot een succes te maken (zie onder 'werkbaarheid'). Bij de vormgeving van het recht op energiedelen, lijkt prioriteit te zijn gegeven aan het voorkomen van hoge onbalanskosten voor energieleveranciers. Dit lijkt ten koste te gaan van het gebruikersgemak voor energieafnemers om energie te delen.

1.2 Het college adviseert om in de memorie van toelichting met het oog op het doelbereik van het recht op energiedelen expliciet in te gaan op de afweging tussen het voorkomen van hoge onbalanskosten en het faciliteren van energiedelen voor energieafnemers.

Daarnaast geven partijen aan dat voldoende capaciteitsmechanismen moeten worden ingesteld om de leveringszekerheid te garanderen. De memorie van toelichting geeft aan dat er vanwege de hoge kosten voor wordt gekozen om geen instructie te geven voor een nieuw capaciteitsmechanisme.[2] Het college geeft in overweging om in de memorie van toelichting expliciet in te gaan op hoe groot de risico's zijn voor de leveringszekerheid en welke kosten het oprichten van een nieuw capaciteitsmechanisme zouden rechtvaardigen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college onderkent dat de verplichting om het recht tot energiedelen mogelijk te maken complex is. Dit is met name het geval wanneer de energiegever en energieontvanger verschillende energieleveranciers hebben (i.e. energiedelen met vrije leverancierskeuze). Dit leidt mogelijk tot onbalanskosten voor energieleveranciers. Het voorstel is er op gericht om deze onbalanskosten te beperken. Deze keuze brengt met zich mee dat het voorstel relatief veel regeldruk met zich meebrengt voor de energiegevers en de energieontvangers. De memorie van toelichting maakt niet duidelijk welke alternatieven zijn afgewogen om energiedelen met vrije leverancierskeuze mogelijk te maken. Zodoende is het niet mogelijk om vast te stellen of is gekozen voor het minst belastende alternatief. Voorts merkt het college op dat andere EU-lidstaten ook

[1] De memorie van toelichting categoriseert de belangrijkste wetswijzigingen die voortvloeien uit deze implementatiewet namelijk naar het versterken van de bescherming voor eindafnemers, het vergroten van de flexibiliteit van het energiesysteem, het garanderen van leveringszekerheid en het mogelijk maken van delen van energie. Van deze vier categorieën kan het delen van energie gezien worden als een tussendoel voor bijvoorbeeld het verhogen van de betaalbaarheid van energie. De andere categorieën kunnen als einddoel worden beschouwd.

[2] Het wetsvoorstel geeft de Minister de mogelijkheid om aan TenneT een opdracht te geven om nieuwe capaciteitsmechanismen in te richten.

te maken hebben met de verplichting om energiedelen mogelijk te maken. Sommige EU-lidstaten hebben al ervaring met het opzetten van energiedelen.[3] Ervaringen in andere EU-lidstaten kunnen goede aanknopingspunten bieden om energiedelen met vrije leverancierskeuze zo lastenluw mogelijk vorm te geven.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting duidelijk te maken welke alternatieven zijn afgewogen om energiedelen met vrije leverancierskeuze mogelijk te maken en deze toe te lichten.

Met het oog op het flexibiliseren van het elektriciteitssysteem moeten EU-lidstaten tweejaarlijks een verslag over flexibiliteitsbehoeften opstellen. Het wetsvoorstel maakt de ACM hiervoor verantwoordelijk. De memorie van toelichting beschrijft dat momenteel het voornemen is om in een ministeriële regeling een verplichting in te voeren voor de transmissiebeheerder van elektriciteit TenneT om de conceptverslagen op te stellen die daarna door de ACM zullen worden bekrachtigd. Het voornemen is om de lasten van deze Europese verplichting van de ACM te verschuiven naar TenneT. Dit levert regeldruk op. Het college geeft in overweging om in de toelichting op de ministeriële regeling in te gaan waarom TenneT de meest geëigende instantie is om dit conceptverslag op te stellen.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel heeft invloed op zowel burgers als bedrijven. Bedrijven en burgers zijn met name geconsulteerd over de inrichting van het systeem om energiedelen met vrije leveranciers-keuze mogelijk te maken. Het model om dit te doen is uitgewerkt door de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) waarin onder andere netbeheerders, leveranciers en producenten van duurzame energie samenwerken. Het resultaat is overgenomen in dit wetsvoorstel. Voor de leden van NVDE zal het voorstel waarschijnlijk goed werkbaar zijn. De vraag is of dit ook geldt voor bedrijven die geen lid zijn van en niet goed vertegenwoordigd worden door de NVDE.

Het college constateert dat burgers in hun rol van potentiële energiegevers en -ontvangers niet bij het opstellen van het model zijn betrokken. De werkbaarheid voor burgers van het model om energie te delen met vrije leverancierskeuze is wel getest. Uit de doenvermogentoets blijkt dat de handelingen die burgers moeten verrichten om energie te kunnen delen, veel van hen vraagt. Naar aanleiding van de doenvermogentoets zijn mitigerende maatregelen toegevoegd om energiedelen minder complex te maken voor burgers, waaronder de beslissing om de verplichting tot het betalen van de energiebelasting te verschuiven naar de energieleverancier van de energieontvanger. De reden is dat energieafnemers die energie delen doorgaans weinig ervaring hebben met het betalen van energiebelasting terwijl energieleveranciers die ervaring wel hebben. Het college merkt op dat ondanks deze mitigerende maatregelen uit de internetconsultatie blijkt dat er twijfels zijn over de werkbaarheid van het voorstel voor burgers. Dit laatste heeft naar verwachting gevolgen voor het doelbereik van het mogelijk maken van energiedelen met vrije leverancierskeuze. Met betrekking tot de keuze om het afdragen van Btw bij de energiegever blijft liggen, begrijpt het college dat veel energieafnemers onder de Kleineondernemersregeling (KOR) vallen en naar verwachting geen extra werk hoeven te doen om deze te verkrijgen. Bestaande zonnepaneelbezitters passen deze regeling veelal toe. Bovendien vallen energiegevers met een jaarlijkse omzet die lager is dan € 2.200,- reeds van rechtswege onder de KOR. Wel stelt het college voor om een overweging op te nemen om hier duidelijk over te

[3] Zie bijvoorbeeld de studie: TNO, Universiteit Utrecht, Fraunhofer, 2023. Multi-supplier model and decentralized energy systems (rapport voor de Europese Commissie, DG ENERGY)

communiceren. Als potentiële energiegevers hier niet van op de hoogte zijn, kan dit namelijk een barrière zijn voor energieafnemers om energie te gaan delen.

Met betrekking tot de overige onderdelen van het wetsvoorstel hebben partijen de mogelijkheid gehad om zich uit te spreken in de internetconsultatie. Gezien het feit dat op de Nederlandse energiemarkt zo'n 3.000 bedrijven zijn, van groot tot klein, rijst de vraag waarom geen MKB-toets is gehouden. Het biedt namelijk de mogelijkheid om in een vroeg stadium input op te halen bij MKB-bedrijven wat waardevol kan zijn voor de vormgeving van het wetsvoorstel, met name op het gebied van werkbaarheid van het wetsvoorstel voor MKB-bedrijven.

3.1 Het college adviseert om een MKB-toets te houden en de bevindingen van deze toets op te nemen in (de toelichting bij) het voorstel.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldruk is voor de verschillende maatregelen conform het handboek berekend. Daarin is een onderscheid gemaakt is voor welke groep de regeldruk toeneemt. Het college geeft in overweging om een dergelijke uitsplitsing naar groep ook op te nemen in het totaaloverzicht van de regeldrukgevolgen (het overzicht met de regeldrukgevolgen van alle maatregelen tezamen).

De regeldruk die ontstaat als een taak verschuift van ACM naar TenneT zal pas bij de betreffende ministeriële regeldruk aan de orde komen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college komt tot dit dictum omdat het doelbereik van de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd beperkt is toegelicht. Het is belangrijk om dit expliciet toe te lichten omdat het invloed heeft op de beoordeling van de wijze waarop de maatregelen zijn vorm gegeven. Specifiek ziet het college tekortkomingen in de onderbouwing van het doelbereik van het recht op energiedelen en blijkt uit de memorie van toelichting onvoldoende welke beleidsalternatieven zijn afgewogen bij de vormgeving hiervan. Tenslotte acht het college het van belang om een MKB-toets te houden omdat dit belangrijke inzichten kan opleveren voor de werkbaarheid van het wetsvoorstel.

Het college verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om een eventueel aangepaste versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris