Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 990 Wijziging van de Energiewet, de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de accijns, 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 (Implementatiewet EMD-pakket)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 november 2025 en het nader rapport d.d. 29 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Klimaat en Groene Groei, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 juli 2025, nr. 2025001564, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 november 2025, nr. W19.25.00218/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 9 juli 2025, no. 2025001564, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 groothandels-markt voor energie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan regelingen van de Europese Unie voor de energiemarkt. Die regelingen zijn tot stand gekomen naar aanleiding van de sterke stijging van de energieprijzen na het uitbreken van de Oekraïne-oorlog en het opleggen van economische sancties aan Rusland. Zo komen er maatregelen om de flexibiliteit in het energie-netwerk te verhogen, zoals flexibele aansluitovereenkomsten waarin

kst-36990-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

vooraf is afgesproken dat het gebruik van een aansluiting kan worden beperkt.

Op dit moment kunnen afnemers van elektriciteit die elektriciteit terugleveren energie (op papier) delen met andere afnemers, mits ze klant zijn bij dezelfde leverancier; het voorstel regelt dat afnemers ook energie kunnen delen als ze verschillende leveranciers hebben. De Afdeling constateert dat het energiedelen zoals vormgegeven in de Europese regelingen complex is, maar dat de vertaling in het Nederlandse wetsvoorstel zo eenvoudig mogelijk is gehouden. Gekozen is voor een model waarbij alleen energie kan worden gedeeld volgens een vooraf overeengekomen percentage; deze keus vraagt om een uitgebreidere toelichting waarin de weging van de voor- en nadelen van zowel vaste als dynamische verdeelsleutels beter inzichtelijk wordt gemaakt.

Energiedelen kan gevolgen hebben voor de btw-heffing. De toelichting gaat daar slechts summier op in. De Afdeling adviseert meer informatie hierover op te nemen in de toelichting.

Het voorstel regelt dat de Minister, om redenen van nationale veiligheid, bindende aanwijzingen kan geven aan elektriciteits- of aardgasbedrijven om de leveringszekerheid veilig te stellen. Hoewel dat een verstandig voorstel is, merkt de Afdeling op dat deze bevoegdheid erg ruim is geformuleerd. Zij adviseert de bevoegdheid beter in te passen in het Europese stelsel.

Bij de uitoefening van deze bevoegdheid valt er bovendien niet aan te ontkomen om voor alle afnemers van energieprioriteiten vast te stellen. Een dergelijke afweging van prioriteiten met het oog op de nationale veiligheid is een zaak van algemeen regeringsbeleid. De Afdeling merkt op het in de rede ligt die afweging te maken bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid. Daarnaast stelt de Afdeling de vraag of de vrije energiemarkt voldoende is afgestemd op de geopolitieke ontwikkelingen van de laatste jaren, ook in het licht van het stelsel van noodbevoegdheden.

Verder stelt de Afdeling de vraag waarom ervan is afgezien wettelijk instrumenten te introduceren om te kunnen ingrijpen bij een plotselinge, sterke stijging van de energieprijzen; de Elektriciteitsrichtlijn biedt daar wel de mogelijkheid voor.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM), die toezicht houdt op de energiemarkt, krijgt meer mogelijkheden om samen te werken met de Europese toezichthouder en met zusterorganisaties in andere EU-lidstaten. De Afdeling doet een suggestie om de internationale toezichttaken van de ACM overzichtelijker te regelen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Energiedelen

In de Energiewet[1] krijgen eindafnemers (bedrijven en consumenten) die zelf ook elektriciteit terugleveren[2] het recht energie te delen.[3] Het wetsvoorstel breidt dit recht uit: eindafnemers kunnen voortaan ook energiedelen met eindafnemers die klant zijn bij een andere leverancier. Dit vloeit voort uit een wijziging van de Elektriciteitsrichtlijn.[4]

Energiedelen houdt in dat een deel van de teruggeleverde elektriciteit administratief wordt overgezet naar de energieontvanger. Administratief omdat de elektriciteit niet fysiek wordt overgebracht naar de energieontvanger. De eindafnemers die energiedelen hoeven ook niet in elkaars nabijheid te wonen. De elektriciteit die een energiegever deelt trekt hij af van het volume dat hij aan zijn leverancier teruglevert, en trekt de energieontvanger af van het volume dat hij van zijn leverancier afneemt. Het doel van energiedelen is om eindafnemers minder afhankelijk te maken van reguliere leveranciers en om veerkracht te creëren tegen volatiele en hoge groothandelsprijzen. Bij de implementatie van energiedelen is bijzondere aandacht voor kwetsbare huishoudens en huishoudens die geconfronteerd worden met energiearmoede.[5]

De wijze waarop het recht op energiedelen wordt geïmplementeerd, geeft de Afdeling aanleiding tot enkele opmerkingen.

a. Gekozen model voor energiedelen

Vergeleken met energiedelen tussen eindafnemers met dezelfde leverancier, is energiedelen met vrije leverancierskeuze administratief en procedureel complexer. Dat komt ook naar voren in de doenvermogentoets die in de toelichting is opgenomen.[6] Het wetsvoorstel kiest voor een model waarbij de complexiteit zoveel mogelijk wordt beperkt. Onduidelijk is of energiedelen de netcongestie zal verminderen of verergeren.[7] Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om het energiedelen geografisch te beperken.[8] Dat zou misschien kunnen helpen om verergering van de netcongestie door energiedelen, mocht die zich voordoen, te beperken.

Leveranciers zijn verantwoordelijk voor de balans tussen vraag en aanbod van elektriciteit binnen hun portfolio van klanten.[9] Wanneer eindafnemers met verschillende leveranciers elektriciteit delen, worden volumes elektriciteit verplaatst tussen de portfolio's van de leveranciers. Om de verschuivingen tussen de portfolio's als gevolg van energiedelen beter voorspelbaar te maken en daarmee de kosten van energiedelen te beperken, is ervoor gekozen om in het voorstel een vaste verdeelsleutel

---

1 Dit deel van de Energiewet zal in werking treden op 1 januari 2026, zie het koninklijk besluit van 17 februari 2025 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Energiewet (Stb. 2025, 40).

2 Gekozen is om in dit advies de term «terugleveren» te hanteren omdat die beter aansluit bij het gewone spraakgebruik, ook waar de technische term «invoeden» in bepaalde situaties nauwkeuriger zou zijn.

3 Artikel 2.30 van de Energiewet.

4 Richtlijn 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (herschikking), PbEU 2019, L 158/125 (Elektriciteitsrichtlijn), artikel 15 bis.

5 Voorgesteld artikel 2.30, zevende lid.

6 Toelichting, paragraaf 4.1.2 (Wijze waarop rekening is gehouden met het doenvermogen).

7 Consultatiereactie van Netbeheer Nederland (reactie van 5 december 2024, kenmerk BR-2024–2130, blz. 2).

8 Voorgesteld artikel 2.30, tweede lid, onderdeel b.

9 Energiewet, afdeling 2.4

voor te schrijven.[10] Deelnemers leggen in dit model vooraf vast welk percentage van de teruggeleverde elektriciteit van de energiegever wordt gedeeld met de energieontvanger. Daardoor kan de leverancier van de energiegever inschatten hoeveel minder elektriciteit er (administratief) wordt opgewekt en de leverancier van de energieontvanger inschatten hoeveel meer elektriciteit er binnen zijn portfolio (administratief) wordt opgewekt.

Energiedelen kan ook plaatsvinden met een dynamische verdeelsleutel. Een dynamische verdeelsleutel betekent dat alleen de elektriciteit gedeeld wordt die is teruggeleverd door de energiegever en die gelijktijdig door de verbruiker wordt verbruikt. Dit zou voorkomen dat de energieontvanger met hem gedeelde elektriciteit moet terugleveren. Een dynamische verdeelsleutel zou daarmee kunnen bijdragen aan een vorm van energiedelen die minder doenvermogen vraagt van deelnemers. De toelichting wijst op enkele nadelen, zoals hogere totale kosten voor zowel deelnemers als niet-deelnemers bij dit model, maar maakt de weging van de voor- en nadelen beperkt inzichtelijk.[11]

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en weging van de voor- en nadelen van zowel vaste als dynamische verdeelsleutels daarmee beter inzichtelijk te maken.

De Afdeling wijst erop dat de weging van de voor- en nadelen van een vaste verdeelsleutel ten opzichte van een dynamische verdeelsleutel bij energiedelen in de toelichting beperkt inzichtelijk is gemaakt. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting in paragraaf 3.2.1 (onder «energiedelen») op dit punt aangevuld met een schematisch overzicht van de voor- en nadelen van een vaste en een dynamische verdeelsleutel en een weging daarvan.

Voor een uitgebreide uiteenzetting van de voor- en nadelen wordt naar de aangevulde memorie van toelichting verwezen. Samenvattend kan het volgende worden opgemerkt. Het belangrijkste argument voor een vaste verdeelsleutel ten opzichte van een andere verdeling is dat de kosten die samenhangen met energiedelen voor zowel actieve afnemers als het systeem naar verwachting lager zijn. Dat komt doordat met een vaste verdeelsleutel beter voorspelbaar is hoeveel elektriciteit er nog moet worden geleverd of zal worden teruggeleverd. Energiedelen met een vaste verdeelsleutel is eenvoudiger om in te voeren en vraagt minder uitwisseling van gegevens tussen marktpartijen. Dit maakt energiedelen beter uitvoerbaar. Voorts vormt de vaste verdeling een stimulans om energiedelen af te stemmen op het eigen verbruik. Ook is het bij delen op basis van een vast percentage eenvoudiger om energie te delen met meerdere energie-ontvangers.

Omdat er nog weinig ervaring is met het delen van energie en er uiteenlopende beelden en verwachtingen bestaan van het delen van energie, ligt het voor de hand om de wijze van het faciliteren van energiedelen over een aantal jaren te evalueren en op basis van ervaringen en een kosten-baten analyse te beoordelen of een andere verdeelsleutel mogelijk toch de voorkeur heeft. Daarom wordt voorgesteld om de verdeelsleutel bij algemene maatregel van bestuur uit te werken, zodat het voorgeschreven model voor het faciliteren van energiedelen

---

[10] Voorgesteld artikel 2.30, vierde lid. Leveranciers wordt toegestaan om hiervan af te wijken met bijvoorbeeld een dynamische verdeelsleutel, maar zijn verplicht om energiedelen met een vaste verdeelsleutel te faciliteren.

[11] Toelichting, paragrafen 3.2.1 (EMD-Richtlijn en Verordening), onder «Recht op energiedelen» en 6.4.3 (Energiedelen).

naar aanleiding van een evaluatie of ontwikkelingen op de markt eenvoudiger kan worden aangepast.

Naar aanleiding van het aanvullen en opnieuw bezien van de weging is een drietal aanpassingen doorgevoerd om de positie van actieve afnemers die energie delen (de «energiegever» en «energieontvanger») te versterken, te weten twee informatieverplichtingen en een recht op ontbinding van de overeenkomst inzake energiedelen.

b. Fiscale gevolgen

Energiedelen kan fiscale gevolgen hebben voor onder meer de energiebelasting en de omzetbelasting. Voor energieontvangers heeft deelname aan energiedelen fiscale gevolgen voor de energiebelasting. De toelichting gaat hierop in bij de behandeling van de belangrijkste wijzigingen van de implementatie van het Electricity Market Design-pakket.[12] Dat energiedelen voor de deelnemers[13] ook gevolgen voor de omzetbelasting kan hebben, komt in de toelichting minder expliciet aan de orde en wordt alleen benoemd bij de behandeling van de reacties op de internetconsultatie.[14]

De toelichting dient onder meer in te gaan op de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen die samenhangen met energiedelen.[15] Dit brengt mee dat de toelichting in algemene zin ook inzicht moet bieden in wat de mogelijke fiscale gevolgen van energiedelen voor energiedelers, energieontvangers en energieleveranciers zijn. Het ligt hierbij in de rede dat voor de omzetbelasting onder meer aandacht wordt besteed aan de registratiedrempel voor kleine ondernemers[16] en de kleineondernemersregeling.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en in een afzonderlijke paragraaf in te gaan op de mogelijke fiscale gevolgen van energiedelen voor energiedelers, energieontvangers en energieleveranciers.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is een afzonderlijke paragraaf opgenomen in het algemene deel van de toelichting (paragraaf 3.2.1, onder «btw») waarin specifiek wordt ingegaan op de gevolgen voor de omzetbelasting, waarbij ook aandacht is besteed aan de registratiedrempel voor kleine ondernemers en de kleineondernemersregeling.

2. Maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid

Het wetsvoorstel bepaalt dat de Minister, om redenen van nationale veiligheid, waaronder economische veiligheid, bindende aanwijzingen kan geven aan elektriciteits- of aardgasbedrijven. Zo'n aanwijzing moet gericht zijn op de voorzieningszekerheid of leveringszekerheid van elektriciteit of gas.[17] In de toelichting wordt deze aanwijzing getypeerd als het opleggen

---

[12] Toelichting, paragraaf 3.2.1 »EMD-richtlijn en Verordening». Bij het onderdeel recht op energiedelen wordt onder meer ingegaan op de energiebelasting. Dit maakt dat de gevolgen van de energiebelasting moeilijk vindbaar zijn.

[13] Voor zowel energiedelers als energieontvangers.

[14] Toelichting, paragraaf 6.4.4.

[15] Aanwijzingen voor de regelgeving 4.43.

[16] Per 2025 bedraagt deze drempel € 2.200 op grond van artikel 25b, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de omzetbelasting 1968 juncto artikel 25 van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968.

[17] Voorgesteld artikel 5.13a van de Energiewet.

van een openbaredienstverplichting, zoals toegestaan in de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn.[18]

Het opleggen van een openbaredienstverplichting is een toegestane uitzondering op de strikte uitgangspunten van de Europese regelingen op het gebied van energie:
- *dat er geen onderscheid mag worden gemaakt tussen de afnemers van energie, en*
- *dat de tarieven en andere voorwaarden voor aansluiten en transporteren worden vastgesteld door de – onafhankelijke – nationale regulerende instantie, in Nederland de ACM.*[19]

a. Afbakening

De aanwijzingsbevoegdheid is volgens de toelichting bedoeld om de weerbaarheid van overheid, bedrijven en burgers tegen verhoogde militaire en hybride dreigingen te versterken, de continuïteit van vitale infrastructuur en processen te waarborgen en de economische veiligheid te beschermen. De veranderde geopolitieke context zorgt voor extra uitdagingen om een betrouwbare energievoorziening te garanderen, vooral voor de bedrijfstakken en overheidsinstellingen die op essentiële wijze bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid, zoals defensie, politie en opsporingsdiensten, en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook voor bedrijven die unieke productieprocessen, kennis of toelevering verzekeren, zo stelt de toelichting.[20]

---

[18] Artikel 9 van de Elektriciteitsrichtlijn en artikel 6 van de Gasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (herschikking), PbEU L 107).

[19] Dit is bevestigd door het Hof van Justitie van de EU in de uitspraak van 3 december 2020 in de zaak C-767/19 (ECLI:EU:C:2020:984) (Commissie tegen België), en de uitspraak van 2 september 2021 in de zaak C-718/18 (ECLI:EU:C:2021:662) (Commissie tegen Duitsland).

[20] Toelichting, paragraaf 3.3 (Openbare dienstverplichting).

De Afdeling onderschrijft dat het belangrijk is om te voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid en om deze niet toe te kennen aan de ACM. Gelet op de geopolitieke dreiging moet het mogelijk zijn om onderscheid te maken tussen afnemers van energie, als dat noodzakelijk is om de levering aan vitale overheidsorganisaties en bedrijven te waarborgen. De ACM is minder toegerust om zo'n onderscheid te maken tussen afnemers op niet-economische gronden, ook omdat informatie over nationale veiligheid daarvoor van belang kan zijn. Dat is informatie waarover zij niet beschikt en ook niet hoort te beschikken.

Wel valt op dat de aanwijzingsbevoegdheid ruim en vrij onbepaald is geformuleerd. Daardoor geeft de omschrijving van de bevoegdheid weinig concreet houvast voor alle betrokken partijen. Volgens de toelichting is niet te voorzien welke situaties zich zullen voordoen en welke verplichting op dat moment het meest passend is; daarom kunnen de openbaredienstverplichtingen niet op voorhand nader worden geconcretiseerd.[21]

De Afdeling merkt op dat hiermee niet kan worden volstaan. De aanwijzingsbevoegdheid is een instrument waarmee de Minister de taken en bevoegdheden van de ACM kan doorkruisen en kan ingrijpen in de marktordening. Bovendien kan hij met die bevoegdheid ingrijpen in de bedrijfsvoering van elektriciteits- en gasbedrijven. Zo'n bevoegdheid moet zo nauwkeurig mogelijk zijn afgebakend.[22]

Die afbakening kan worden gevonden door aan te sluiten bij de voorwaarden die hiervoor zijn gesteld in de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn. Die richtlijnen bepalen dat een openbaredienstverplichting betrekking kan hebben op de zekerheid – waaronder de voorzieningszekerheid –, de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen, alsmede op de bescherming van het milieu, inclusief energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat. Deze verplichtingen moeten duidelijk zijn gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn, en de gelijke toegang van energiebedrijven van de Unie tot nationale consumenten waarborgen.[23]

De Afdeling adviseert bij de formulering van de aanwijzingsbevoegdheid uit te gaan van eenduidige begrippen en aan te sluiten bij de voorwaarden die hiervoor zijn gesteld in de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn.

De voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid voorziet in de mogelijkheid om in het algemeen economisch belang aan een bepaalde partij of partijen een openbaredienstverplichting op te leggen. In de aanwijzingsbeschikking zal de inhoud van de alsdan op te leggen verplichting(en) (mede) voor betrokken partijen moeten worden geconcretiseerd en de noodzaak van het opleggen ervan worden gemotiveerd.

De richtlijnen staan openbaredienstverplichtingen toe die zien op een aantal specifiek benoemde aspecten van de energievoorziening waaronder de voorzieningszekerheid, maar ook de aspecten die de Afdeling aanvullend noemt: de regelmaat, kwaliteit of de prijs van de levering of de bescherming van het milieu. De doelbinding van de voorgestelde wettelijke bevoegdheid is in twee opzichten reeds sterk afgebakend ten opzichte van hetgeen de richtlijnen in beginsel toestaan. Ten eerste kan de bevoegdheid niet worden ingezet ten behoeve van elk in het EU-recht erkend algemeen economisch belang, maar alleen specifiek

---

[21] Toelichting, paragraaf 3.3 (Openbare dienstverplichting).
[22] Zie ook Aanwijzing 2.14 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[23] Artikel 9 van de Elektriciteitsrichtlijn en artikel 6 van de Gasrichtlijn.

ten behoeve van de nationale veiligheid, waaronder de economische veiligheid. Ten tweede kan een op te leggen openbaredienstverplichting alleen zien op de voorzieningszekerheid, waaronder de leveringszekerheid. De door de Afdeling geadviseerde aanvulling met de hiervoor genoemde andere aspecten, zou niet leiden tot een nadere afbakening maar juist tot een aanmerkelijke verruiming van de voorgestelde bevoegdheid.

De bevoegdheid heeft naar zijn aard een discretionair karakter, aangezien het ziet op onvoorziene omstandigheden in het kader van de energievoorziening met (potentiële) gevolgen voor de nationale veiligheid. Deze discretionaire ruimte is echter zowel inhoudelijk als procedureel nader ingekaderd. Ten eerste vormt het hiervoor toegelichte inhoudelijke criterium voor toepassing (doelbinding) een hoge drempel. Er moet immers sprake zijn van de noodzaak om maatregelen te treffen met betrekking tot de voorzieningszekerheid of leveringszekerheid vanwege de nationale veiligheid. Bovendien moet de toepassing van beschikbare reguliere instrumenten niet kunnen leiden tot een adequate oplossing (subsidiariteitsvereiste). De maatregelen kunnen voorts alleen worden getroffen in de vorm van een openbaredienstverplichting: een specifieke verplichting die geldt voor specifieke partijen, waarbij niet kan worden afgeweken van wettelijke voorschriften, met uitzondering van de voorschriften genoemd in het tweede lid van het voorgestelde artikel 5.13a Energiewet. Hierbij verdient opmerking dat daarbij afgeweken kan worden van door de nationale regulerende autoriteit (in Nederland: ACM) vastgestelde transportvoorwaarden voor zover deze zien op de derdentoegang, bedoeld in artikel 6 van de Elektriciteitsrichtlijn.

Voor het opleggen van een openbaredienstverplichting bevatten de richtlijnen algemene voorwaarden, volgens welke de op te leggen verplichtingen duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar dienen te zijn, en de gelijke toegang tot consumenten waarborgen. Daarbij wordt ook verwezen naar de voorwaarden ingevolge artikel 106 VWEU. Op de bevoegde nationale autoriteit, in dit geval de Minister, rust de plicht om bij het opleggen van een concrete openbaredienstverplichting deze Europeesrechtelijke randvoorwaarden in acht te nemen. De richtlijnen voorzien hierbij in een toezichtmechanisme waarbij een opgelegde openbaredienstverplichting na vaststelling moet worden gemeld bij de Europese Commissie, die vervolgens kan beoordelen of de opgelegde openbaredienstverplichting inderdaad voldoet aan alle Europeesrechtelijke vereisten.

b. De verantwoordelijke Minister; integrale afweging

De bindende aanwijzing wordt opgelegd door de Minister van Klimaat en Groene Groei in overeenstemming met «Onze Minister of Ministers die het mede aangaat». De toelichting stelt dat in ieder geval de Minister van Justitie en Veiligheid hierin een rol heeft, nu de bescherming van de nationale veiligheid als reden hiervoor geldt.[24]

De Afdeling merkt op dat een aanwijzing alleen gegeven kan worden voor situaties waarin niet voor alle afnemers de leveringszekerheid kan worden gegarandeerd. In een dergelijke situatie kan er niet mee worden volstaan voorrang te geven aan organisaties die van belang zijn voor de nationale veiligheid: er zal dan ook moeten worden bepaald met welke prioriteit – en bijvoorbeeld ook in welke hoeveelheden en welke tijdsblokken – andere afnemers moeten worden voorzien van energie. Dat vraagt om een integrale afweging, die gemaakt dient te worden door de regering.

[24] Toelichting, paragraaf 3.3 (Openbare dienstverplichting).

Omdat het gaat om een bevoegdheid met het oog op de nationale veiligheid (een zaak van algemeen regeringsbeleid), ligt het in de rede dat een dergelijke aanwijzing tot stand komt bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid.[25]

De Afdeling adviseert het artikel aan te passen.

De Afdeling wijst op het belang van een integrale afweging in situaties waarin de openbare dienstverplichting een voorrangspositie van bepaalde afnemers zou bewerkstelligen ten opzichte van andere afnemers. Het opleggen van een openbaredienstverplichting hoeft niet noodzakelijk tot rechtstreekse verdringing van andere afnemers te leiden, maar het is inderdaad soms onvermijdelijk dat belangen van bepaalde partijen nadelig worden geraakt wanneer maatregelen worden genomen in het algemeen belang. Zoals bij overheidsbesluiten gebruikelijk en verplicht is, dienen eventuele nadelige gevolgen goed in beeld te worden gebracht en in de besluitvorming te worden betrokken.

Het kabinet onderschrijft het belang van goede interdepartementale afstemming bij toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid. Het kabinet kiest er evenwel niet voor om de aanwijzing tot stand te brengen met een koninklijk besluit. Niet elk besluit met het oog op de nationale veiligheid dient door de Kroon te worden genomen. Steunend op algemeen regeringsbeleid hebben verschillende individuele Ministers eigen sectorale bevoegdheden ter bescherming van de nationale veiligheid. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft een primaire en beleidscoördinerende rol op het gebied van nationale veiligheid en heeft om die reden vaak een medebeslissende rol in sectorale besluitvorming ter bescherming van de nationale veiligheid. Zo worden bijvoorbeeld besluiten met betrekking tot ongewenste fusies en overnames vanwege risico's voor de nationale veiligheid genomen door de Minister van Economische Zaken en Klimaat in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid. Hiervoor is per geval onderlinge afstemming tussen de betrokken Minister – in dat geval de Minister van Economische Zaken en Klimaat – en de Minister van Justitie en Veiligheid nodig.

Om de betrokkenheid van de Minister van Justitie en Veiligheid bij het opleggen van een openbare dienstverplichting te waarborgen, en om te voorzien in betrokkenheid van andere Ministers wiens beleidsterrein wordt geraakt, is gekozen voor een besluit op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid en – afhankelijk van de situatie – de Minister(s) die het mede aangaat. Wanneer het om grote politieke gevolgen gaat, kan het wenselijk zijn het besluit aan de ministerraad voor te leggen. De gekozen formulering laat ruimte om de afstemming passend te maken bij de concrete casus.

Gekozen is de voordracht voor het besluit zelf bij de Minister van Klimaat en Groene Groei te laten. Het zwaartepunt in de besluitvorming ligt immers binnen het energiedomein. De aanleiding voor het opleggen van een openbaredienstverplichting is een nationale veiligheidskwestie. De Minister van Klimaat en Groene groei zal, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister die het aangaat, moeten motiveren waarom de leveringszekerheid voor de specifieke (groep) afnemers een kwestie van nationale veiligheid is. Hierbij zal onder meer gebruik gemaakt worden van reeds gemaakte wettelijke en beleidsmatige keuzes ten aanzien van de bescherming van het belang in kwestie met het oog op nationale veiligheid.

---

[25] Zie artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden

Voor bijvoorbeeld de identificatie van ondernemingen en organisaties die ter bescherming van de nationale veiligheid via een openbaredienstverplichting worden verzekerd van elektriciteit of gas, zal worden gekeken naar wetgeving op het terrein van nationale veiligheid, zoals de Wet Veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames en hoofdstuk 14a van de Telecommunicatiewet en binnen de reikwijdte van wetsvoorstellen op ditzelfde terrein, zoals het voorstel voor de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten en de Wet screening kennisveiligheid, zodra deze in werking zijn getreden. Daarnaast kan beleidsmatig gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld nationaal beleid, strategieën, afwegingskaders en leidraden op het gebied van nationale veiligheid om afwegingen te maken.

De vraag vervolgens of een aanwijzing kan worden opgelegd en welke opdracht in het concrete geval het meest geschikt is, dient te worden beantwoord in de context van de energieregelgeving. Beoordeeld moet worden of andere instrumenten binnen het energiedomein kunnen worden toegepast, welke mechanismen en kaders er volgen uit Europese richtlijnen en verordeningen, welke opdracht aan welke partij binnen de energiesector effectief is in het specifieke geval en hoe de opdracht moet worden geformuleerd. Ook moet worden bezien hoe de openbaredienstverplichting zich verhoudt tot de toegangsregels in de (EU)-energiewetgeving, aangezien hier wellicht van moet worden afgeweken. Deze beoordeling valt binnen het beleidsveld van de Minister van Klimaat en Groene Groei en deze Minister kan deze analyse dan ook het beste maken.

c. Open energiemarkt en nationale veiligheid

De aanwijzingsbevoegdheid is op een laat moment aan het wetsvoorstel toegevoegd, de internetconsultatie was toen al voorbij. Er is geen uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd. Wel is deze bevoegdheid ambtelijk afgestemd met de ACM.[26]

De Afdeling heeft begrip voor de noodzaak om deze bevoegdheid snel te regelen. Zij merkt wel op dat de geopolitieke ontwikkelingen van de laatste jaren aanleiding vormen om meer structureel na te denken over de vraag of de vrije energiemarkt zich wel altijd goed verhoudt tot het belang van nationale veiligheid. Als dat niet zonder meer het geval is, is vervolgens de vraag wat daaraan gedaan kan worden. De Afdeling heeft eerder geadviseerd om het stelsel van (staats)nood- en crisiswetgeving integraal door te lichten op samenhang en consistentie, om te voorkomen dat moet worden teruggevallen op ongeschreven (subjectief) staatsnoodrecht.[27]

In dat verband valt het voorts op dat de energiesector is aangewezen als een «essentiële dienst» in het stelsel van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen, en als «zeer kritieke sector» volgens het voorstel van Cyberbeveiligingswet.[28] *De Energiewet en haar voorgangers de Elektriciteitswet en de Gaswet bevatten echter geen noodbevoegdheden in het stelsel van staatsnoodrecht.*[29] *Wel is een wetsvoorstel in voorbereiding*

---

[26] Toelichting, paragraaf 3.3 (Openbare dienstverplichting).

[27] Spontaan advies «Van noodwet tot crisisrecht», 13 december 2021, W04.21.0291, Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, bijlage, paragraaf 4.4. en 4.5.

[28] Kamerstukken II 36764. De aanwijzing als zeer kritieke sector vindt plaats in de NIS-2 Richtlijn (Richtlijn 2022/2555, Pb L 333/80, bijlage I). De Cyberbeveiligingswet implementeert deze richtlijn.

[29] Deze wetten zijn niet opgenomen in de bijlage bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, waarin bevoegdheden worden geregeld die bij een *noodtoestand geactiveerd kunnen worden. Zulke bevoegdheden kunnen ook buiten een noodtoestand afzonderlijk in werking worden gesteld («separate toepassing»).*

waarin wordt voorzien in noodbevoegdheden voor leveringszekerheid van gas. Tot de noodbevoegdheden in dat voorstel hoort het afschakelen van niet-beschermde afnemers en het onteigenen van gasvoorraden.[30] Dit laatste wetsvoorstel wordt in de toelichting niet besproken. De wetgeving is nu dus niet consistent in de manier waarop het belang van de energiesector voor de nationale veiligheid wordt gewaardeerd.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan.

– Vrije energiemarkt versus belang nationale veiligheid

De aanwijzingsbevoegdheid voor een openbare dienstverplichting is niet gericht op het beschermen van de energie- of elektriciteitssector als zodanig en ook geen middel daartoe. Het is evenmin specifiek gericht op een crisissituatie in de energiesector (elektriciteit of gas) waarvoor maatregelen moeten worden genomen. Het gaat om een bevoegdheid waarmee naast of in afwijking van de normale regels voor de elektriciteits- of gassector een specifieke verplichting kan worden opgelegd aan een of meer partijen in deze sector om redenen van nationale veiligheid, waaronder economische veiligheid. Zo'n maatregel is ten behoeve van een specifieke casus waarin de nationale veiligheid in het geding is en niet of onvoldoende kan worden geadresseerd met de bestaande regels. Zo'n specifieke casus staat los van en kan zich voordoen buiten een crisissituatie in de elektriciteits- of gassector of een noodsituatie of calamiteit in de voorzienings- of leveringszekerheid. De maatregel kan wel een crisissituatie in het kader van de nationale veiligheid voorkomen. De aanwijzingsbevoegdheid betreft derhalve geen maatregel of noodbevoegdheid in het kader van het staatsnoodrecht, noch in het kader van een crisis- of noodsituatie in de elektriciteits- of gassector.

De opmerking van de Afdeling maakt duidelijk dat de memorie van toelichting op dit punt ruimte liet voor verschillende interpretaties. Om die reden is paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting verduidelijkt.

Voorts bestaan, vanuit het perspectief van de EU interne markten voor elektriciteit en gas, voor een crisis- of noodsituatie in de elektriciteits- of gassector al regels en bevoegdheden ingevolge diverse Europese verordeningen met (rechtstreeks werkende) verplichtingen voor met name transmissiesysteembeheerders (TSB's). Ingevolge de Energiewet zijn er, voor zover nodig, aanvullende regels. Deze beschermen tevens de nationale veiligheid, in die zin dat een ongestoorde voorziening van elektriciteit en gas ook een belang van nationale veiligheid is. Terugvallen op het algemene staatsnoodrecht of specifieke noodbevoegdheden in het stelsel van staatsnoodrecht wordt daarmee in de meeste gevallen al voorkomen. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

– Beveiliging netwerk- en informatiesystemen en cyberbeveiliging

De Afdeling wijst op het ontbreken van noodbevoegdheden in het stelsel van staatsnoodrecht, mede in het licht van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen en cyberbeveiliging. Diverse Europese wet- en regelgeving en de Energiewet voorzien echter in regels en bevoegdheden ten aanzien van beveiliging van systemen, beheersing van risico's en noodmaatregelen. Daarnaast zijn op nationaal niveau, op grond van

[30] Het betreft het voorstel van wet bestrijden energieleveringscrisis, dat tot maart 2025 in internetconsultatie is geweest, https://www.internetconsultatie.nl/wbe/b1, KetenID WGK028301. Het kabinet verwacht het voorstel begin 2026 ter advisering voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2025/26, 29 023, nr. 596, p. 6).

artikel 3.18 van de Energiewet, regels ter bescherming van vitale processen gesteld voor systeembeheerders zoals transmissiesysteembeheerders (TSB's) en distributiesysteembeheerders (DSB's). Het treffen van beschermings- en noodmaatregelen is grotendeels belegd bij de TSB's en vereist geen nadere noodbevoegdheden van de nationale overheid. Voor zover nodig kan de Minister op grond van artikel 3.62 van de Energiewet een opdracht geven aan de TSB's ter uitvoering van de verordening betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector (2019/941) of de verordening betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid (2017/1938). Voorts kan de Minister op grond van artikel 5.20, tweede lid, onderdeel b, van de Energiewet een bindende aanwijzing of bindende gedragslijn aan een TSB of DSB opleggen in het kader van de bescherming van zijn systeem tegen mogelijke invloeden van buitenaf.

Bijvoorbeeld de Europese netcode voor de noodtoestand en het herstel van het elektriciteitsnet (verordening 2017/2196) verplicht de TSB's voor elektriciteit een bescherm- en herstelplan op te stellen en ter goedkeuring voor te leggen aan de nationale regulerende instantie (de ACM). Voorts zijn er Europese richtsnoeren betreffende het beheer van elektriciteitstransmissiesystemen (verordening 2017/1485) op basis waarvan TSB's voor elektriciteit onder meer een veiligheidsplan kritieke infrastructuur (plan met risicobeoordeling van kritische *assets* TSB's t.o.v. fysieke risico's en cyberrisico's), een systeembeschermingsplan (technische en organisatorische beschermingsmaatregelen om verspreiding of verergering van een storing in het transmissiesysteem tegen te gaan en een gebiedsoverschrijdende toestand of black-outtoestand te voorkomen) en een trainingsprogramma moeten hebben en zijn daar regels over gesteld. Voorts is de Europese netcode cybersecurity voor grensoverschrijdende elektriciteitsstromen (verordening 2024/1366) van toepassing in de elektriciteitssector. Deze verordening stelt concrete en bindende grensoverschrijdende cybersecurityvoorschriften vast voor elektriciteitsentiteiten die, wanneer zij mikpunt zouden worden van een cyberaanval, een risico vormen voor de stabiliteit van het Europese elektriciteitsnet. Voor deze Europese netcodes is geen nadere implementatie op nationaal niveau nodig of voorzien de regels onder de Energiewet hierin.

Voor wat betreft gas is er de verordening betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid (2017/1938), die onder meer ook een bepaling ten aanzien van maatregelen inzake cyberveiligheid bevat. Op basis hiervan is het nationale Bescherm- en herstelplan gas opgesteld door de voorganger van de Minister van Klimaat en Groene Groei. Zoals aangegeven kan de Minister de TSB voor gas indien nodig opdrachten geven ter uitvoering van deze verordening (zie artikel 3.62 van de Energiewet). Voorts zijn op grond van artikel 3.18 van de Energiewet regels ter bescherming van vitale processen gesteld voor systeembeheerders. Voor zover nodig wordt deze verordening nader geïmplementeerd met het wetsvoorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis. Dit omdat er voor aardgas, anders dan voor elektriciteit, geen vergelijkbare Europese netcode is voor de noodtoestand en herstel van het systeem of Europese richtsnoeren voor het beheer van het systeem.

Ten slotte is de Wet beveiliging- en netwerk informatiesystemen (Wbni) van toepassing op de energiesector en wordt gewerkt aan de nationale implementatie van de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke) voor fysieke weerbaarheid en de Cyberbeveiligingswet (Cbw) voor de cyberweerbaarheid van vitale sectoren waaronder de energiesector.

– Noodbevoegdheden voor leveringszekerheid

De Afdeling stelt dat de Energiewet en haar voorgangers de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet geen noodbevoegdheden in het stelsel van staatsnoodrecht bevatten, terwijl er wel een wetsvoorstel in voorbereiding is waarin noodbevoegdheden voor leveringszekerheid van gas zijn opgenomen. Voor wat betreft noodbevoegdheden in het kader van voorzieningszekerheid en leveringszekerheid, waaronder het afschakelen van afnemers, bestaan echter eveneens diverse verordeningen met rechtstreeks werkende verplichtingen. Voor gas bleek echter nog enige additionele implementatie nodig waarin het genoemde wetsvoorstel voorziet. Van inconsistentie in de wetgeving is dan ook geen sprake. Dat neemt niet weg dat het daarnaast mogelijk is om in het uiterste geval, indien deze regels niet volstaan, maatregelen te treffen op basis van het algemene staatsnoodrecht, zoals de Distributiewet, mocht dat in een uitzonderlijke situatie nodig blijken.

Voor elektriciteit is er de verordening (EU) 2019/941 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en voor gas eerdergenoemde verordening betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid (2017/1938). Deze zijn voor zover nodig geïmplementeerd in de Energiewet. Zo kan de Minister werkzaamheden opdragen aan TSB's ter uitvoering van deze verordeningen (artikel 3.62), is de Minister aangewezen als bevoegde autoriteit en zijn bevoegdheden toegekend aan de Minister (artikelen 5.7, 5.11, derde en vierde lid, en 5.22), zijn de TSB's belast met informatieverstrekking aan buitenlandse TSB's (3.24, derde lid) en is de TSB voor gas belast met het treffen van voorzieningen voor pieklevering bij een periode van extreme koude (3.64). Ook moeten systeembeheerders de kwaliteit van hun dienstverlening waarborgen en een calamiteitenplan hebben (3.74). Nadere uitwerking met betrekking tot risicoparaatheid in de elektriciteitssector is opgenomen in de nationale Netcode elektriciteit die de ACM heeft vastgesteld (zie m.n. par. 9.7 (voorwaarden m.b.t. belasting-frequentieregeling en reserves) en par. 9.8 (voorwaarden m.b.t. nood- en hersteltoestand)). Daarnaast is er het Nationaal crisisplan elektriciteit, waarin de directeur-generaal voor klimaat en energie van het ministerie is aangewezen als crisismanager gas en elektriciteit. Voorts is er op basis van de Europese richtsnoeren betreffende het beheer van elektriciteitstransmissiesystemen (verordening 2017/1485) een EU coördinatiegroep voor elektriciteit voor onder meer regionale niet-beschikbaarheidscoördinatie. Voor wat betreft gas bevat de nationale Transportcode gas LNB, vastgesteld door de ACM, maatregelen die de TSB gas kan nemen in een noodsituatie (onderdeel 4.1.4.4 en 4.1.4.5) en is er het Bescherm en Herstelplan Gas (BH-G) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat ter uitvoering van de verordening betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid (2017/1938). Met het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis wordt de bevoegdheidsgrondslag voor de uitvoering van maatregelen in het BH-G aangevuld om volledig uitvoering te kunnen geven aan de verordening. Tot die tijd kan uitvoering van de maatregelen in het BH-G zo nodig plaatsvinden met gebruikmaking van het staatsnoodrecht.

Daarnaast bevat eerdergenoemde netcode voor de noodtoestand en het herstel van het elektriciteitsnet (verordening 2017/2196) regels en verplichtingen ten aanzien van bescherm- en herstelplannen voor TSB's, waaronder afschakelplannen. Anders dan bij gas is hier geen nadere implementatie op nationaal niveau voor nodig; het gaat om rechtsreeks werkende verplichtingen voor TSB's en verplichte goedkeuring door de nationale regulerende instantie van de uitwerking daarvan. Zo dient de TSB de lijst van significante netgebruikers met hoge prioriteit of begin-

selen voor vaststelling daarvan, en de voorwaarden voor het ontkoppelen en reactiveren van netgebruikers met hoge prioriteit ter goedkeuring voor te leggen aan de nationale regulerende instantie. In Nederland is dit opgenomen in de Netcode elektriciteit, die is vastgesteld door de ACM (zie par. 9.8 (voorwaarden m.b.t. nood- en hersteltoestand), m.n. artikel 9.28(4) significante netgebruikers met hoge prioriteit).

Ten slotte bevat artikel 6.3 van de Energiewet een verplichting om een wijziging van zeggenschap in een LNG-systeem of productie-installaties voor elektriciteit met een bepaald elektrisch vermogen vooraf te melden aan de Minister van Klimaat en Groene Groei. De Minister kan de wijziging verbieden of maatregelen opleggen op grond van overwegingen van openbare veiligheid, leveringszekerheid of voorzieningszekerheid.

3. Maatregelen bij een energieprijscrisis

Als de energieprijzen sterk zijn gestegen, kan de Raad van de Europese Unie een elektriciteitsprijscrisis afkondigen. De lidstaten kunnen dan besluiten een prijs vast te stellen die onder de kostprijs ligt. Daarbij gelden verschillende voorwaarden, die bedoeld zijn om de verstoring van de vrije markt zo beperkt mogelijk te houden.[31] Het kabinet heeft besloten om geen specifiek instrument in de wet op te nemen dat bij een elektriciteitsprijscrisis kan worden ingezet. In een crisissituatie wil het kabinet de Eerste en Tweede Kamer tijdig informeren, zodat zo spoedig mogelijk politiek besloten kan worden of er een instrument ingezet dient te worden om te voorkomen dat de koopkracht onder druk komt te staan. Er staan dan verschillende instrumenten ter beschikking, zoals een energiebelastingverlaging, een energietoeslag, een lump sum-uitkering, het prijsplafond en het Noodfonds.[32]

De Afdeling merkt op dat het bij eerdere gelegenheden niet eenvoudig is gebleken om bij een plotselinge stijging van de energieprijzen tijdig effectieve maatregelen te treffen en daarbij ongewenste neveneffecten te voorkomen.[33] Het kan in zo'n situatie behulpzaam zijn als het wettelijk instrumentarium voor een prijsmaatregel al eerder wettelijk wordt uitgewerkt en uitgedacht, voor zover dat vooraf mogelijk is, op basis van een adequate probleemanalyse en een nauwkeurige afbakening van de doelgroep.[34]

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheid om in een energieprijscrisis het noodzakelijke wettelijke instrumentarium ter beschikking te hebben, het voorstel zo nodig aan te vullen en daarbij specifiek aan te geven op welke termijn de hiervoor genoemde wetgeving zal worden aangepast.

De Afdeling constateert dat het kabinet heeft besloten om geen specifiek instrument in de wet op te nemen dat bij een energieprijscrisis ingezet kan worden. De Afdeling heeft geadviseerd om in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheid om in een energieprijscrisis het noodzakelijke wettelijke instrumentarium ter beschikking te hebben, het voorstel zo nodig aan te vullen en daarbij specifiek aan te geven op welke termijn de hiervoor relevante wetgeving zal worden aangepast.

---

[31] Artikel 66 bis van de Elektriciteitsrichtlijn.

[32] Toelichting, paragraaf 3.1.2 (Nationale beleidsruimte in de EMD-Richtlijn).

[33] Kamerstukken II, 2021/22, 29 023, nr. 272; Kamerstukken II, 2021/22, 35 927, nr. 13 (Ramingstoelichting Derde nota van wijziging Belastingplan 2022).

[34] Advies van de Afdeling advisering van 28 mei 2025, W04.25.00116 (Wet huurbevriezing woningcorporaties 2025 en 2026).

In de toelichting wordt nader ingegaan op de mogelijkheid om tijdens een energieprijscrisis het noodzakelijke wettelijke instrumentarium beschikbaar te hebben. Er wordt geen gebruik gemaakt van de in de Richtlijn opgenomen mogelijkheid voor Lidstaten om energieprijzen te reguleren in geval van een regionale of Europese energieprijscrisis in de vorm van een prijsinterventie-instrument. Een prijsinterventie-instrument heeft het karakter van een prijsplafond, waarbij uit ervaring is gebleken dat dit instrument zwaarwegende nadelen kent ten opzichte van andere mogelijke instrumenten. Deze nadelen zijn in de toelichting nader uiteengezet. Gezien deze zwaarwegende nadelen ligt het niet voor de hand om opnieuw voor een prijsplafond te kiezen ingeval van een energieprijscrisis.

Van belang is dat de voorgestelde grondslag voor een prijsinterventie-instrument niet benodigd is om tijdig andere mogelijke instrumenten in te zetten in het geval van een energieprijscrisis, zoals bijvoorbeeld een belastingverlaging, een energietoeslag, een *lump sum*-uitkering en het Noodfonds. De inzet van prijsinterventie, zoals bedoeld in de Richtlijn, is afhankelijk van het uitroepen van een energieprijscrisis door de Europese Raad op voorstel van de Europese Commissie. In het specifieke geval van de energieprijscrisis moet bekeken worden welke instrumenten gerichter ingezet kunnen worden, sneller compensatie kunnen realiseren, minder risico's meebrengen voor marktverstoring of overwinsten en volledig publiek kunnen worden uitgevoerd. De door de Richtlijn geboden mogelijkheid biedt geen grondslag voor het toepassen van andere, mogelijk meer gerichte of geschikte, instrumenten in het geval van een prijscrisis.

4. Samenwerking met Europese toezichthouders

De ACM werkt samen met het Agentschap van de EU voor de samenwerking tussen energieregulators (Acer), dat vanuit de EU toezicht houdt op de naleving van energieregels. Dat houdt onder andere in dat ambtenaren toezichthouders van de ACM in voorkomende gevallen bijstand verlenen aan Acer bij het uitoefenen van toezicht, zoals bij het vorderen van inlichtingen, het betreden van plaatsen (zo nodig met behulp van de sterke arm) en het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner (maar met machtiging van de rechter-commissaris). Daarbij gelden zorgvuldigheidseisen, zoals het noodzaakvereiste en de plicht van de toezichthouder om zich te legitimeren. De ACM kan ook bijstand verlenen aan toezichthouders van andere EU-lidstaten.

De bijstand die de ACM verleent aan Acer en buitenlandse zusterorganisaties wordt geregeld in de Energiewet,[35] deels met verwijzing naar de algemene regels voor toezicht in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (die op hun beurt weer terugverwijzen naar de regels voor toezicht in de Algemene wet bestuursrecht).

Ook in andere bijzondere wetten is eerder geregeld dat de ACM bijstand verleent aan de Europese Commissie of aan een zusterorganisatie uit een andere EU-lidstaat als die andere organisatie onderzoek wil doen in Nederland: in ieder geval de artikelen 89b en volgende van de Mededingingswet, artikel 15.3d van de Telecommunicatiewet, artikel 2.7 en 2.8 van de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening, artikel 3 van de Uitvoe-

[35] Voorgestelde artikelen 5.17 tot en met 5.17c van de Energiewet.

ringswet digitalemarktenverordening en artikel 56 van de Spoorwegwet.[36] *De Afdeling begrijpt dat nu een bijzondere regeling is opgenomen in de Energiewet, maar merkt op dat het uit oogpunt van eenvoud van regelgeving en harmonisatie overweging verdient om in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt een algemene regeling op te nemen voor de bijstand die de ACM verleent aan Europese en buitenlandse toezichthouders.*

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of het op termijn wenselijk is zo'n algemene regeling te treffen.

Het kabinet onderschrijft het belang van harmonisatie en eenvoud van regelgeving. Het kabinet constateert echter ook dat in EU-regelgeving de bepalingen met betrekking tot het verlenen van bijstand aan Europese en buitenlandse toezichthouders inhoudelijke verschillen kennen en verschillend worden vormgegeven. Het vergt dus meer onderzoek om te kunnen beoordelen of en hoe er tot een (meer) generieke regeling gekomen kan worden. Het kabinet kiest er dan ook voor – in verband met de voortgang – het wetsvoorstel nu door te zetten. Op termijn zal dan de wenselijkheid en mogelijkheid van een (meer) generieke regeling worden bezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal aanpassingen door te voeren.

Energiedelen

Ten eerste zijn de artikelen over energiedelen verplaatst naar een nieuwe, aparte afdeling. Ten tweede zijn in artikel 2.41a (voorheen 2.30) enkele verduidelijkingen opgenomen om beter aan te sluiten bij de aangepaste Elektriciteitsrichtlijn. Het gaat om een verduidelijking wie energie kan delen, de toevoeging dat energiedelen ook kan op basis van een bindend besluit van een energiegemeenschap en het invoegen van een nieuw lid over het aanwijzen van een instantie voor buitengerechtelijke geschilbeslechting in de overeenkomst inzake energiedelen of het bindende besluit van een energiegemeenschap. Ten derde is er een nieuw artikel 2.41b ingevoegd over het faciliteren van energiedelen. Hierin wordt geëxpliciteerd dat energiedelen wordt gefaciliteerd door een leverancier of andere marktdeelnemer als onderdeel van een leveringsovereenkomst respectievelijk terugleveringsovereenkomst. Verder is, zoals eerder al is opgemerkt, ervoor gekozen om de wijze van energiedelen die verplicht moet worden gefaciliteerd niet in de wet, maar bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

[36] In dit verband zijn ook van belang het Besluit voorlopige aanwijzing ambtenaren ACM als functionarissen belast met het verlenen van bijstand bij een inspectie op grond van de verordening buitenlandse subsidies, en het Besluit aanwijzing toezichthouders ACM 2022 (een besluit van de ACM zelf).

Capaciteitsmechanismen

In artikel 3.119, eerste lid, is toegevoegd dat ook bij de inrichting van een capaciteitsmechanisme of de uitvoering daarvan, methoden of voorwaarden moeten worden toegepast die vooraf zijn goedgekeurd door de ACM. Dit in verband met het feit dat een transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit ingevolge artikel 5.12 – dat met dit wetsvoorstel wordt aangepast – de taak opgelegd kan krijgen om een capaciteitsmechanisme in te richten en daar uitvoering aan te geven. Daarnaast is een onderdeel toegevoegd aan artikel 5.1, tweede lid, zodat het mogelijk wordt om bij algemene maatregel van bestuur aan de ACM taken toe te wijzen bij de uitvoering van een capaciteitsmechanisme. De ACM heeft al de taak om toezicht te houden op de uitvoering van een capaciteitsmechanisme door de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit als deze die taak opgelegd heeft gekregen van de Minister (zie artikel 5.12 in combinatie met artikel 5.17). De ACM is ingevolge het eerste lid eveneens belast met taken die in de Elektriciteitsverordening aan de nationale regulerende instantie zijn opgedragen in het kader van capaciteitsmechanismen (zie artikel 25, tweede respectievelijk vierde lid, van de Elektriciteitsverordening). In het verlengde hiervan kan het bij de uitwerking van de opzet van een capaciteitsmechanisme binnen de kaders van de Elektriciteitsverordening (zie m.n. artikel 22) en de staatssteunkaders (zie artikel 21, eerste lid, Elektriciteitsverordening en het Staatssteunkader Clean Industrial Deal (Mededeling C/2025/3602 van de Commissie), blijken dat het nodig of gewenst is dat de ACM bij de uitvoering van een capaciteitsmechanisme bepaalde taken uitvoert. Voorts is in het boeteartikel (artikel 5.21) aangevuld dat, indien de Minister aan de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit opdraagt om een capaciteitsmechanisme in te stellen en daarover nadere regels zijn gesteld, ook een boete kan worden opgelegd voor het niet naleven van deze opdracht of overtreding van de nadere regels.

Overig

In artikel 4.6, derde lid, dat gaat over de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur onder de Spoorwet als registerbeheerder van een gesloten systeem, is een omissie hersteld. Net als andere beheerders van een gesloten systeem moet deze bijzondere beheerder ook gegevens kunnen ontvangen van derden, zoals een leverancier die actief wordt op een allocatiepunt. Dit was onbedoeld niet opgenomen in het derde lid en wordt hersteld. Tot slot zijn enkele technische correcties doorgevoerd.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer