Adviescollege toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer B. van 't Wout
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

ATR, Adviescollege toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/SH/cd/ATR0706/2021-U026
Uw referentie

Datum 11 maart 2021
Betreft Energiewet

Geachte heer Van 't Wout,

Op 17 december 2020 is de Energiewet voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. Het voorstel is tevens in internetconsultatie gegaan.[1] Bij de aangeboden versie van het voorstel ontbrak de onderbouwing van de regeldrukgevolgen. Deze onderbouwing is op 20 januari 2021 in concept aan ATR toegezonden. De definitieve onderbouwing heeft het college op 18 februari 2021 ontvangen. De adviestermijn loopt tot 12 maart 2021.

Context en inhoud van het voorstel

De Energiewet vervangt de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 met als doel de energietransitie te ondersteunen en bij te dragen aan een duurzame CO_2-arme energievoorziening. De wet vormt daarmee een belangrijk instrument om het verwezenlijken van de klimaatdoelen mogelijk te maken. De energievoorziening moet volgens het voorstel bovendien ruimtelijk inpasbaar, veilig, betrouwbaar en betaalbaar zijn. Met voorliggend voorstel worden Europese en nationale beleidswensen geïmplementeerd. Het wetsvoorstel bouwt voort op de bestaande marktordening.

Het voorstel bundelt de wijzigingen in zes pijlers. Het werkt o.a. de kaders voor de toekomstige systeemintegratie verder uit. Het stelt randvoorwaarden aan de wijze waarop energiedata worden verzameld. Het wil zgn. "actieve afnemers" stimuleren om mee te doen in de energietransitie. En het voorstel breidt de bescherming voor eindafnemers uit. Sira Consulting heeft de gevolgen voor burgers, professionals en bedrijven in een Bedrijfseffectentoets in kaart gebracht.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk 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?

[1] Zie www.internetconsultatie.nl/energiewet

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 nieuwe Energiewet wil de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en veiligheid van de energievoorziening behartigen. Dit zijn publieke belangen die ook in de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 worden geborgd. De laatste jaren zijn de duurzaamheid van de energievoorziening en de inpasbaarheid van het energiesysteem in het bredere ruimtelijke beleid belangrijker geworden. De nieuwe wet wil ook deze publieke belangen borgen door een geactualiseerd integraal en toekomstbestendig ordeningskader te ontwikkelen. Dit kader moet rekening houden met verschuiving naar duurzame energieproductie op lokaal niveau. Het belang van verder digitaliserende besturing van de energievoorziening wordt volgens de toelichting bij het wetsvoorstel meegenomen.

Het voorstel kent een groot aantal delegatiebepalingen. Het is nog niet duidelijk hoe deze bepalingen zullen worden ingevuld. Daardoor bestaat geen goed beeld van de gevolgen die de wet in de praktijk zal hebben. Gevolg hiervan is dat het in dit stadium niet mogelijk is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorstel te beoordelen, zodat ook geen beeld kan worden verkregen van de proportionaliteit van het voorstel. De benodigde informatie om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen kan worden verkregen door al een beeld te schetsen van wat met de lagere regelgeving zal worden geregeld.[2] Het is hierna mogelijk om met behulp van scenario's en bandbreedtes een inschatting van de regeldruk die uit het voorstel volgt te geven. Dit is ook nodig voor de helderheid bij decentrale overheden die naar aanleiding van het Klimaatakkoord aan de slag zijn gegaan met de regionale energiestrategieën. Overigens is ook onduidelijk in hoeverre de bepalingen slechts een voortzetting/herschikking zijn van de huidige praktijk of ook wezenlijk nieuwe elementen bevatten. Nut en noodzaak van het voorstel zijn op dit moment dus niet vast te stellen.

1.1 Het college adviseert inzicht te bieden in wat inhoudelijk met de lagere regelgeving zal worden beoogd zodat het mogelijk is om een afgewogen oordeel te vormen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Energiewet.

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat bewust de keuze is gemaakt om de huidige Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 om te zetten in één wet zodat dit kader gebruikt kan worden voor de gasmarkt en de elektriciteitsmarkt die beide in transitie zijn. Het is onduidelijk of overwogen is om ook warmte binnen het ordeningskader te plaatsen. De toelichting geeft in meer algemene zin aan dat dit voorstel overlap vertoont met de Wet collectieve warmtevoorziening die warmtenetten reguleert. Maar niet duidelijk is waarom ook niet warmte in het voorliggende voorstel is opgenomen.

[2] De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor om wets- of beleidsvoorstellen die tot substantiële beleidswijzigingen leiden, te evalueren. Dit geldt met name als de doeltreffendheid en doelmatigheid van een voorstel ter discussie staan. Het voorstel bevat geen evaluatiebepaling. Ambtelijk is begrepen dat een evaluatiebepaling wel wordt toegevoegd aan het voorstel.

1.2 Het college adviseert om in de toelichting aan te geven waarom warmte geen onderdeel is van het nieuwe ordeningskader.

De minister van Economische Zaken kondigde in 2016 aan dat afnemers het recht krijgen op warmte, het zgn. techniek-neutraal warmterecht.[3] Dit warmterecht houdt in dat eindafnemers een recht krijgen op een aansluiting op – afhankelijk van de lokale situatie – een warmtenet, een (verzwaard) elektriciteitsnet of een gasnet. In dit kader is ook relevant dat in het Regeerakkoord is opgenomen dat het warmterecht in de plaats van de aansluitplicht van gas zou komen.[4] In voorliggend voorstel is de aansluitplicht voor gas niet vervangen door het warmterecht. Het is onduidelijk waarom dat niet het geval is. Het college geeft in overweging om daar in de toelichting alsnog duidelijkheid over te verschaffen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat het op dit moment niet mogelijk is om vast te stellen of er eventueel minder belastende alternatieven mogelijk zijn voor de verplichtingen. Zoals bij toetsvraag 1 is aangegeven, zijn deze daarvoor nog onvoldoende uitgewerkt. Het college kan daardoor niet vaststellen of het voorstel voor het minst belastende alternatief kiest.

3. Werkbaarheid

Wetgeving moet uitvoerbaar zijn voor alle partijen die te maken krijgen met de verplichtingen. Om te bepalen of dit het geval is moet duidelijk zijn wat de gevolgen zijn in de praktijk. Dit is op dit moment niet mogelijk omdat geen zicht bestaat op wat de lagere regelgeving inhoudt.

4. Gevolgen regeldruk

Met de Bedrijfseffectentoets is op basis van interviews met de sector geprobeerd inzicht te geven in de regeldrukeffecten. ATR heeft dit rapport ambtelijk ontvangen. Het rapport is niet openbaar. Het is voor geïnteresseerden daarom niet mogelijk om een oordeel te vellen over de onderbouwing van de regeldruk. Het college stelt daarom voor om als overweging mee te geven het rapport van Sira openbaar te maken.

De regeldrukgevolgen zijn met name kwalitatief beschreven. Dit betekent dat besluitvorming over het voorstel niet kan plaatsvinden op basis van een kwantitatief beeld van de gevolgen. Het is wenselijk om bij nadere uitwerking in lagere regelgeving inzicht te geven in de orde van grootte van de regeldrukgevolgen die volgen uit het voorstel. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van scenario's en/of met bandbreedtes.

4.1 Het college adviseert inzicht te geven in de orde van grootte van de regeldrukgevolgen.

[3] Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/18/energierapport-transitie-naar-duurzaam (blz. 65). Aanleiding was de motie van het TK-lid Van Veldhoven (D66) (Kamerstuk 34 199, nr. 48, zie zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34199-48.html).
[4] www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst (blz. 32).

Dictum

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

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen oordeel bevat over de wenselijkheid van een herordening van de gas- en elektriciteitsmarkt in een geïntegreerde energiemarkt. Het dictum geeft aan dat de onderbouwing van het voorstel nog onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. Bij dit oordeel speelt met name de overweging dat de verplichtingen pas bij lagere wetgeving worden uitgewerkt, zodat niet goed kan worden bepaald welke gevolgen het voorliggende voorstel heeft. Daardoor kunnen die gevolgen niet worden meegewogen bij de besluitvorming over het voorliggende voorstel. Het college wijst op de mogelijkheid om de orde van grootte van regeldrukgevolgen met behulp van scenario's en bandbreedtes in beeld te brengen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris