



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

*Centrum voor Energievraagstukken*

**ONDERZOEKSNOTITIE  
DISTRIBUTIESYSTEMEN OP MAAT<sup>1</sup>**

Ten behoeve van de gelijknamige workshop op 2 december 2014.

**Simone Pront-van Bommel,**

Hoogleraar Energie en Recht en Directeur van het Centrum voor Energievraagstukken UvA.

---

<sup>1</sup> Dank aan Jurriaan Dijkman, onderzoeksassistent bij het Centrum voor Energievraagstukken UvA voor zijn onderzoekwerkzaamheden ten behoeve van deze notitie.



## Inhoudsopgave

.....	
<b>1. Introductie: waartoe distributiesystemen dienen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Veranderingen in vraag en aanbod .....</b>	<b>5</b>
2.1. <i>Kenmerken van lokale energievoorzieningen .....</i>	<i>5</i>
2.2. <i>Eisen voor distributiesystemen om lokale energievoorzieningen te faciliteren .....</i>	<i>6</i>
<b>3. Distributiesysteembeheer en -beheerders.....</b>	<b>7</b>
3.1. <i>Inleiding.....</i>	<i>7</i>
3.2. <i>Een functionele benadering .....</i>	<i>8</i>
3.3. <i>Functies van het energiedatabeheer en -communicatiesysteem .....</i>	<i>9</i>
<b>4. Het wettelijk monopolie van distributiesysteembeheerders.....</b>	<b>12</b>
4.1. <i>Inleiding.....</i>	<i>12</i>
4.2. <i>Wat van het energiedatabeheer en -communicatie valt onder het netmonopolie? ..</i>	<i>14</i>
<b>5. Het monopolie van distributiesysteembeheer gerechtvaardigd? .....</b>	<b>18</b>
5.1. <i>Europees kader .....</i>	<i>18</i>
5.2. <i>Implicaties voor het energiedatabeheer- en communicatiesysteem.....</i>	<i>20</i>
5.3. <i>Welke monopolist? .....</i>	<i>21</i>
5.4. <i>Anderszins uitbreiding van energiedatabeheer- en communicatiemonopolie .....</i>	<i>22</i>
<b>6. Bijzondere distributiesystemen waarvoor andere regels gelden.....</b>	<b>23</b>
6.1. <i>Inleiding.....</i>	<i>23</i>
6.2. <i>Gesloten distributiesystemen .....</i>	<i>23</i>
6.3. <i>Directe lijnen .....</i>	<i>24</i>
6.4. <i>Experimenteerregeling .....</i>	<i>25</i>
6.5. <i>Verschillen en overeenkomsten .....</i>	<i>25</i>
<b>7. Implicaties .....</b>	<b>26</b>
7.1. <i>Lokale markten .....</i>	<i>26</i>
7.2. <i>Monopolie.....</i>	<i>27</i>
7.3. <i>Herintreding van distributiesysteembeheerders in de markt .....</i>	<i>29</i>
<b>8. Epiloog.....</b>	<b>31</b>



## ***1.     Introductie: waartoe distributiesystemen dienen***

De term “distributienetwerk” of “energiedistributiesysteem” geeft aan dat van oudsher de systemen dienden om de energie onder veel kleine afnemers te verdelen, met andere woorden om in de “belevering” te voorzien. Daarmee zijn zij van oudsher een schakel tussen de centrale producenten van elektriciteit en gas en de klant.

Aan zowel de aanbod- als de vraagkant treden echter wezenlijke veranderingen op en misschien wel het meest pregnant bij de ontwikkeling van lokale energievoorzieningen, temeer omdat daarin veelal verbruikers actief participeren. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat in de distributienetten productie plaats vindt, dichtbij de plaats van verbruik, waarbij rolverdeling tussen producenten, verbruikers en leveranciers verandert. De toekomstige functie van distributiesystemen is ook deze ontwikkeling in lokale energievoorzieningen te ondersteunen<sup>2</sup> en om ook energie te ‘verdelen’ tussen aangesloten kleine producenten en afnemers onderling. Dit ligt onder meer besloten in de centrale doelstellingen van Europese en nationale regulering om de autonomie en keuzemogelijkheden van verbruikers te stimuleren als onderdeel van een goede marktwerking, alsmede om energie-efficiëntie substantieel te verbeteren. Lokale distributie kan bijdragen aan beide; aan energie-efficiëntie vanwege verminderd energieverlies bij transport.

De ontwikkeling van lokale energievoorzieningen leidt ertoe dat de verdelingsfunctie van distributiesystemen verandert en dit noodzaakt ons tot het beoordelen of het bestaande nationale reguleringskader voor distributiesystemen voldoende toegesneden is op het faciliteren van lokale energievoorzieningen. Mocht dit niet zo zijn, dan is het van belang om na te gaan welke aanpassingen van nationale energieregulering nodig zijn om dit alsnog te realiseren. Om daarover een goed beeld te vormen zullen we eerst moeten vaststellen wat een distributiesysteem omvat. Wat tot distributiesystemen valt te rekenen kan bovendien heden anders zijn dan in bijvoorbeeld 2030.

Het Europese rechtskader geeft richting door het stellen van een aantal minimeisen aan de regulering van distributiesystemen. Volgens grondslagen van Europese energieregulering dienen deze systemen in ieder geval voor een ieder toegankelijk te zijn op basis van non-

---

<sup>2</sup> Netbeheer Nederland, Actieplan duurzaamheid Energievoorziening, Den Haag 9 december 2013, concept, p. 7, 9, 13: als “marktfacilitator”.



discriminatoire, objectieve en transparante voorwaarden en tevens de continuïteit van de ‘belevering’ te garanderen.<sup>3</sup>

De aankomende workshop gaat over deze ontwikkeling in lokale energievoorzieningen en de implicaties daarvan voor regulering van de inrichting van distributiesystemen. We nemen daarbij genoemde grondslagen van Europese energieregulering tot uitgangspunt en zullen de benodigde aanpassingen primair bezien vanuit het perspectief van lokale energievoorzieningen. Het zal echter niet mogelijk zijn om alle relevante onderdelen van distributiesystemen te behandelen. We gaan vooral in op de afbakening van wat wel en niet tot distributiesystemen valt te rekenen, in het bijzonder voor zover dit betreft het energieberichtenverkeer en informatieverwerking die nodig zijn om vraag en aanbod met elkaar te ‘verbinden’.

Inmiddels is een voorstel tot aanpassing van de Elektriciteitswet en de Gaswet ter consultatie gepubliceerd. Dit maakt deel uit van het wetgevingsproject STROOM<sup>4</sup>. STROOM heeft ten doel het stroomlijnen en moderniseren van de huidige energiewetgeving en vindt plaats in fases. Na Advies van de Raad van State zal het ergens gedurende de komende maanden naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Dit voorstel bakent de taken van distributiesysteembeheerders nader af. We zullen ook nagaan of de voorliggende voorstellen voorzien in de benodigde aanpassingen van regulering van distributiesystemen om lokale energievoorzieningen te faciliteren.

Wij spreken veelal van distributiesysteem<sup>5</sup> en distributiesysteembeheer in plaats van net en netbeheer, mede in aansluiting op de terminologie uit de Europese richtlijnen; de Derde Elektriciteitsrichtlijn (2009/72/EG) en de Derde Gasrichtlijn (2009/73/EG) en STROOM. In deze notitie beperken we ons bovendien tot elektriciteit en gas. Meestal gelden voor beide gelijklopende wettelijke voorschriften. De grootste veranderingen vinden op dit moment overigens plaats aan de elektriciteitsdistributiesystemen. Gemakshalve wordt daarom veelal alleen van elektriciteit of van energie gesproken.

---

<sup>3</sup> Art. 25 leden 1 en 2 Richtlijn 2009/72/EG (Derde Elektriciteitsrichtlijn) en art. 25 leden 1 en 2 Richtlijn 2009/73/EG (Derde Gasrichtlijn).

<sup>4</sup> STROOM staat voor stroomlijnen, optimaliseren en moderniseren. Hiermee wordt beoogd een duidelijker en eenduidiger kader te bieden en mede daardoor de energietransitie en marktontwikkelingen beter te faciliteren. Het ministerie van EZ werkt sinds 2011 aan dit wetgevingsproject.

<sup>5</sup> De term systeem wordt hier in de beperkte betekenis van art. 2 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 2 Derde Gasrichtlijn gebruikt welke verwijzen naar distributiesystemen.



## **2. *Veranderingen in vraag en aanbod***

### **2.1. *Kenmerken van lokale energievoorzieningen***

We kunnen de implicaties van lokale energievoorzieningen voor de toekomstige inrichting van distributiesystemen niet benoemen zonder inzicht in wat de kenmerken daarvan zijn. Het geven van een vastomlijnde definitie van lokale energievoorzieningen is echter niet mogelijk. Lokale energievoorzieningen komen immers in alle soorten en maten voor. Op dit moment zijn er honderden initiatieven tot lokale opwekking<sup>6</sup> variërend van de oprichting van energie-coöperaties, gemeenschappelijke exploitatie van opwekkingsinstallaties in een gebied tot kleinschalige WKK's en individuele en collectieve WKO's. Wel valt een aantal gemeenschappelijke kenmerken te noemen die van invloed zijn op het functioneren van distributiesystemen. We beschrijven hierna deze kenmerken.

In geval van lokale energievoorzieningen zijn afnemers, ook producenten, op een distributiesysteem en niet op het landelijk transportsysteem aangesloten.

Vaak is sprake van 'tweerichtingsverkeer' dat over de lokale distributiesystemen kan plaatsvinden wanneer energiegebruikers ook als energieproducenten ('prosumenten') optreden. Zij nemen dan energie van het net af en voeden daarop ook zelf geproduceerde energie in voor zover zij dit binnen hun eigen installatie of (interne) netwerk niet hebben verbruikt. Verreweg de grootste groep van aangeslotenen op distributiesystemen bestaat daarbij uit zogeheten kleinverbruikers.<sup>7</sup>

Wat betreft de opwek gaat het meestal om duurzame energie, zoals opwekking uit wind en zon en verwerking van afval<sup>8</sup> (ook wel als hernieuwbare energie gedefinieerd<sup>9</sup>). In geval van warmtenetten is er vaak (gedeeltelijk) sprake van gebruik van warmte die is vrijgekomen bij (industriële) bedrijfsprocessen; daartoe behoort ook de opwekking van elektriciteit in conventionele centrales of WKK-installaties. In geval van opwekking van duurzame energie is het lastig om het aanbod op de vraag af te stemmen vanwege afhankelijkheid van de bronnen zon en wind, zolang volwaardige fysieke opslag niet kosten-efficiënt valt te realiseren. Uit

---

<sup>6</sup> <http://www.hieropgewekt.nl/initiatieven>

<sup>7</sup> Jos Sijm, Martin van Hout, Bert Tieben, Bert Hof, Victoria Koscis, Toegevoegde waarde van de elektriciteitssector in de Nederlandse economie, Amsterdam: SEO en ECN, November 2013, p. 38

<sup>8</sup> Gerrit Buist en Simone Pront-van Bommel, Gasrondjes, een onderzoeksnotitie ten behoeve van een masterclass met dezelfde titel, d.d. 8 juni 2011, Amsterdam: Centrum voor Energievraagstukken UvA, gepubliceerd op de website van Centrum.

<sup>9</sup> Art. 1 aanhef en onder a Richtlijn 2009/28/EG van het Europese Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L140/45): energie uit hernieuwbare bronnen is energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk: wind, zon, aerothermische, geothermische, hydrothermische energie en energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van riool- zuiveringsinstallaties en biogassen.



oogpunt van energie- en koste efficiëntie is het daarom van belang om zoveel mogelijk de vraag het aanbod te laten volgen. Behalve dat dit aansluit bij de toenemende wens in de sector om de energievoorziening zoveel mogelijk lokaal te organiseren, is dit efficiënter omdat het leidt tot minder energieverlies vanwege de kortere afstanden waarover energie hoeft te worden getransporteerd.<sup>10</sup>

Daarnaast valt met behulp van nieuwe ICT en andere innovaties als applicaties in apparatuur, vooralsnog beperkte kleinschalige opslag van energie in elektrische auto's en lokale (koude)-warmteopslag 'fysieke' afstemming van lokale energieaanbod en lokaal energieverbruik te optimaliseren.

De lokale energievoorzieningen zijn veelal kleinschalig, variërend van een gebouw of perceel tot een afgebakend en aaneengesloten gebied, zoals een wijk, een deel van een stad of bedrijven- en kantorenterrein.

Kenmerkend is bovendien de afwijkende organisatievorm voor eigendom en beheer. Vaak is deze mede in handen - rechtstreeks of door middel van aandelen dan wel lidmaatschap - van eindverbruikers. In veel gevallen is een energiecoöperatie opgericht.<sup>11</sup>

Bij lokale energievoorzieningen is dus de rol van verbruikers veelal verschoven van passief consumeren naar actief beheer van de eigen energiehuishouding met mogelijk ook inzet van eigen productiemiddelen. Ook organisatorisch is er vaak door middel van een lidmaatschap in een coöperatie of aandeelhouderschap een direct belang bij de lokale energievoorziening. Juist deze andere rol van verbruikers is van groot belang voor het behalen van de welbekende Europese 20%-20%-20% milieu- en klimaatdoelstellingen voor 2020.<sup>12</sup> Zij vormen immers een essentiële actor vanwege de keuzes die zij kunnen maken tot het zelf produceren, efficiënt energieverbruik en tussen marktpartijen die energie-efficiëntiediensten bieden.<sup>13</sup>

## **2.2. *Eisen voor distributiesystemen om lokale energievoorzieningen te faciliteren***

Vele lokale voorzieningen tezamen kunnen uiteindelijk leiden tot een wezenlijk ander karakter van de energiemarkt. Lokale voorzieningen creëren immers andere energiestromen, uit andere

---

<sup>10</sup> R. Hakvoort & A. Huygen, Sturen op het gebruik van lokale energienetten, Zwolle 5 oktober 2012, p 35 en Bijlage bij kamerbrief 'Visie lokale energie' d.d. 8 november 2013, p. 9 en 12.

<sup>11</sup> Dit overzicht van kenmerken van lokale energievoorzieningen is deels ontleend aan een recente 'Visiedocument' van de Minister van Economische Zaken uit 2013, Visie lokale energie, Duurzame ontwikkeling en beleid, Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 222, 8 november 2013.

<sup>12</sup> Simone Pront-van Bommel, Het Derde Energiepakket, SEW (11) 2010, p. 455 e.v.

<sup>13</sup> Gerrit Buist en Simone Pront, Smart grids, een onderzoeknotitie t.b.v. de masterclass d.d. 29 april 2010, Amsterdam: Centrum voor Energievraagstukken UvA, gepubliceerd op de website van het Centrum.



bronnen en die andere 'routes' volgen. Nieuwe marktpartijen doen hun intreden en tevens is sprake van rolverandering van bestaande marktpartijen. Met de verdere ontwikkeling van lokale energievoorzieningen zal dus de behoefte groeien aan distributiesystemen die meer op maat van de directe omgeving kunnen worden ingericht, met meer mogelijkheden om de lokale vraag en het lokale aanbod op elkaar af te stemmen, en die alle systeemgebruikers in diverse - nieuwe soorten - transacties ondersteunen, bijvoorbeeld ook die waarbij zij als producent optreden.

Lokale partijen hebben voor hun energiebeheer informatie nodig over zowel vraag als aanbod van hun (eventuele) wederpartij elders binnen het desbetreffende gebied. Over de hele breedte gezien, is een geavanceerd energiedatabasebeheer en -communicatiesysteem nodig dat partijen bij lokale energievoorzieningen in staat stelt continu te kunnen beschikken over gedetailleerde betrouwbare energiegegevens. Deze gegevens zijn essentieel voor het achteraf verwerken van de transacties; ze zijn zeer belangrijk voor het real time management van het energiesysteem en van wezenlijk belang voor het doen van betrouwbare energieprognoses.<sup>14</sup> Dit systeem is noodzakelijk om actief energiebeheer van verbruikers adequaat te kunnen faciliteren en voor de verdere ontwikkeling van lokale energievoorzieningen.

Dit brengt ons tot de vraag in hoeverre wij zo'n geavanceerd energiedatabasebeheer en -communicatiesysteem tot de toekomstige distributiesystemen kunnen of moeten rekenen.

### **3. *Distributiesysteembeheer en -beheerders***

#### **3.1. *Inleiding***

De implicaties van bovenstaande ontwikkelingen zijn groot. Indien (een deel van) het energiedatabasebeheer- en communicatiesysteem moet worden gerekend tot het distributiesysteem, dan gelden daarvoor immers alle regels voor het systeembeheer.

Een eis die Europese wetgeving bijvoorbeeld stelt is dat voor beheer van een distributiesysteem een distributiesysteembeheerder moet worden aangewezen.<sup>15</sup> Andere Europese verplichtingen zien op onder meer splitsing van activiteiten, toegang tot het systeem en een bijzonder toezichtregime.<sup>16</sup> Voorts bepalen de Europese energierichtlijnen welke taken distributie-

---

<sup>14</sup> Netbeheer Nederland, Eindrapportage Netbeheer Nederland Onderzoek Decentrale Markten. Een onderzoek naar de nieuwe decentrale markten, De Proeftuin 'Decentrale Duurzame Collectieven'. Van realisatie naar de toekomst, Den Haag december 2013 ; Sanne Akerboom, Gerrit Buist, Annelies Huygen, Annetje Ottow en Simone Pront-van Bommel (red.) Smart Grids pilots. Handvatten voor toepassing van wet- en regelgeving, deel 2, een onderzoek in opdracht van Agentschap NL en in samenwerking met TNO en het Europa instituut van de Universiteit van Utrecht, September 2011, gepubliceerd op de website van het Centrum voor Energievraagstukken UvA.

<sup>15</sup> Art. 24 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 24 Derde Gasrichtlijn.

<sup>16</sup> Art. 26, 32 en 37 e.v. Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 26, 32, 41 Derde Gasrichtlijn.



systeembeheerders in ieder geval moeten uitvoeren, zoals het waarborgen van het vermogen van het systeem op lange termijn om te voldoen aan een redelijke vraag naar de distributie van energie, en voor het beheren, onderhouden en ontwikkelen onder economische voorwaarden van een zeker, betrouwbaar en efficiënt distributiesysteem in zijn gebied, met in achtneming van het milieu en energie-efficiëntie.<sup>17</sup>

De distributiesysteembeheerder mag bovendien bij de uitoefening van zijn taken niet tussen afnemers discrimineren en moet de systeemverbruikers de informatie verschaffen die zij voor een efficiënte toegang tot het systeem, inclusief het gebruik ervan, nodig hebben. Voorts moet hij bij de planning van de ontwikkeling van het distributiesysteem, voor zover het elektriciteit betreft, maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie/vraagzijdebeheer of gedistribueerde productie die de noodzaak van vergroting of vervanging van energiec capaciteit kunnen onder- vangen, in overweging nemen.<sup>18</sup> De lidstaten moeten deze Europese regels in hun nationale wetgeving implementeren.

### **3.2. Een functionele benadering**

Uiteindelijk zullen we aan de hand van de functie van distributiesystemen moeten beoordelen of (nieuwe) energietaken respectievelijk -activiteiten daartoe moeten worden gerekend. In de kern is de functie van dit systeem het voorzien in de (fysieke) beleving van afnemers. De dienst 'beleving' dient ertoe marktpartijen in staat te stellen energiecontracten uit te voeren. De uitvoering valt in verschillende delen uiteen.

Ten eerste bestaat deze uit de fysieke prestatie, namelijk ervoor zorgen dat de door markt- partijen geproduceerde en verkochte energie daadwerkelijk volgens contract de afnemer op het afgesproken moment bereikt. Ten tweede omvat de uitvoering de financiële afwikkeling van energiecontracten. De functie van een distributiesysteem ziet op het eerstgenoemde deel van de uitvoering. Deze is immers primair ervoor te zorgen dat de prestatie kan plaatsvinden, anders gezegd, om deze te faciliteren.

Een distributiesysteem is zo gezien meer omvattend dan het beheer van de kabels en pijpen in de grond. Deze bestaat daarnaast ook uit de organisatie en administratie die de dienst 'beleving' ondersteunen.<sup>19</sup> Deze definitie impliceert anderzijds een duidelijk onderscheid tussen de dienst van beleving van elektriciteit respectievelijk aardgas en de verkoop daarvan

---

<sup>17</sup> Art. 25 lid 1 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 25 lid 1 Derde Gasrichtlijn.

<sup>18</sup> Een vergelijkbare verplichting ontbreekt overigens in de Derde Gasrichtlijn.

<sup>19</sup> Vgl. Kamerstukken I, 29 834, nr. C, p. 1-3 (MvA) (Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een herziening van het nationale beleid ten aanzien van de aanleg van kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken).





(de totstandkoming van energiecontracten). De verkoop en daarmee ook de financiële afwikkeling daarvan vallen daarmee buiten het distributiesysteem.

Voor deze uitleg van het begrip distributiesysteem zijn ook in de algemene omschrijving in Europese energiewetgeving en Europese jurisprudentie aanknopingspunten te vinden.

Distributie van elektriciteit is volgens de Europese energierichtlijnen immers transport van elektriciteit langs hoog-, midden- en laagspanningsdistributiesystemen met het oog op de belevering aan afnemers, en distributie van aardgas transport van aardgas langs lokale of regionale pijpleidingnetten met het oog op de ‘belevering’ van afnemers, *de levering zelf niet inbegrepen*.<sup>20</sup>

De functionele benadering blijkt voorts uit het wel bekende Citiworks-arrest<sup>21</sup> van het Hof van Justitie EU. Dit arrest bepaalt de reikwijdte van het recht van (derden-)toegang tot distributiesystemen. Het arrest maakt duidelijk dat dit recht betrekking heeft niet zozeer op de fysieke aansluiting op de leidingen, maar veeleer, zoals in dit geval, het recht van toegang van een leverancier. Deze hoeft niet noodzakelijkerwijs een ‘fysieke’ aansluiting tot invoeding te hebben (als producent) op het netwerk. Het gaat veeleer om toegang tot de administratie van de belevering.

Deze ruime uitleg van het begrip distributiesysteem dient mede begrepen te worden in het licht van de strekking van het recht van toegang van marktpartijen.<sup>22</sup> Deze is de mededinging te waarborgen: zonder toegang tot distributiesystemen, is er ook geen handel mogelijk met partijen die ‘fysiek’ op het distributiesysteem zijn aangesloten.

Tekenend voor deze functionele benadering is bovendien dat volgens definities van de derde EU-richtlijnen voor elektriciteit respectievelijk aardgas niet langer sprake is van “netwerken” en “netbeheerders”, maar van “systemen” en “systeembeheerders”.

### **3.3. Functies van het energiedatabeheer en -communicatiesysteem**

Om vervolgens te kunnen vaststellen welke delen van het energiedatabeheer en -communicatiesysteem tot distributiesystemen zijn te rekenen, zullen we moeten nagaan in hoeverre deze een essentiële functie vervullen voor de ‘belevering’ van marktpartijen. Dit betreft vooral de uitvoering van energiecontracten tussen marktpartijen waarbij, zoals we zagen, een onderscheid valt te maken tussen het verrichten van de ‘prestatie’ en de financiële afwikkeling van de energietransacties.

---

<sup>20</sup> Art. 2 onder 5 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 2 onder 5 Derde Gasrichtlijn

<sup>21</sup> Hof van Justitie van de EG van 22 mei 2008 (C-439/06), i.h.b. overweging 43.

<sup>22</sup> Simone Pront-van Bommel, Particuliere elektriciteitsnetten onder communautair vuur? SEW 2009, p. 244-252.



We moeten om dit vast te stellen onderzoeken welke functies noodzakelijk zijn voor de beleving. Om de beleving te verzekeren is onder andere noodzakelijk dat vraag en aanbod op elk moment ‘fysiek’ met elkaar gelijk zijn. Fysieke onbalans op het netwerk leidt tot stroomstoringen, mogelijk met grote, zelfs internationale consequenties. Volgens Europese en nationale wetgeving is fysieke balanshandhaving een taak van transportsysteembeheerders, in Nederland TenneT en GTS. De landelijk netbeheerder koopt daartoe als single buyer op de (real time) balansmarkt volgens een wettelijk biedstelsel het daarvoor benodigde balansvermogen in. Maar in feite zijn de marktpartijen zelf als eerste verantwoordelijk voor het in evenwicht houden van vraag en aanbod: wettelijk is de zgn. programmaverantwoordelijkheid bij marktpartijen gelegd.<sup>23</sup> Binnen het wettelijke programmaverantwoordelijkheidsstelsel zijn primair marktpartijen verantwoordelijk voor het waarborgen van een evenwicht tussen vraag en aanbod. Zij dienen daartoe sluitende energieprogramma's op te stellen, deze in te dienen bij de landelijk netbeheerder en vervolgens uit te voeren. Voor uitoefening van programmaverantwoordelijkheid is erkenning als programmaverantwoordelijke partij (PV-houder) door de landelijk netbeheerder vereist.<sup>24</sup> Marktpartijen kunnen deze zelf aanvragen dan wel ervoor kiezen daartoe een bestaande PV-houder te contracteren.<sup>25</sup> De door de PV-houder in te dienen programma's moeten aan bepaalde eisen voldoen. De belangrijkste is de consistentie-eis. Het energieprogramma van een PV-houder beschrijft alle zijn transacties en moet in evenwicht zijn: de som van de transacties is elk moment nul. Het programma van een PV-houder moet wat betreft de daarin opgenomen transacties consistent zijn met het energieprogramma van de PV-houders waar hij transacties mee aangegaan is; het totale aanbod en de totale afname binnen een bepaalde programma(tijds)eenheid<sup>26</sup> dienen in evenwicht te zijn (papieren balans).<sup>27</sup> De energieprogramma's moeten daags te voren bij de landelijk netbeheerder - voor een bepaalde programmatijdseenheid - ter goed keuring worden ingediend.<sup>28</sup> Pas ingeval dat toch van goedgekeurde energieprogramma's wordt afgeweken en ‘fysieke’ onbalans dreigt op te treden, is het de taak van de landelijk netbeheerder om op te treden. Een PV-houder is vervolgens in het algemeen aansprakelijk voor de aan hen toe te rekenen onbalanskosten die zijn veroorzaakt door niet naleving van zijn energieprogramma's.<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> Art. 1 onder o en 31 lid 2 jo. lid 1 Elektriciteitswet en art. 1 onder w & x en 17b Gaswet.

<sup>24</sup> Art. 3.2.1. SysteemCode.

<sup>25</sup> Art. 3.1.1 jo. par. 3.2 Systeemcode en meer specifiek art. 3.2.0 Transportvoorwaarde Gas - LTB.

<sup>26</sup> PTE ( programma tijd eenheid = klokkwartier/15 minuten. Zie [http://www.tennet.org/images/onbalansprijsystematiek-aangepaste-prikkelcomponent\\_tcm41-11583.pdf](http://www.tennet.org/images/onbalansprijsystematiek-aangepaste-prikkelcomponent_tcm41-11583.pdf).

<sup>27</sup> Art. 3.6.13 en 3.6.18 Systeemcode Elektriciteit en art. 4.1.1.3 jo. art. 4.1.1.2 Transportvoorwaarden Gas - LNB.

<sup>28</sup> Art. 3.6.5, 3.6.6, 3.6.8 SysteemCode Elektriciteit en art. 4.1.1.1 Transportvoorwaarden Gas - LNB.

<sup>29</sup> Zie voor berekening van de onbalansprijs par. 3.9 SysteemCode. Zie voor een uitzondering artikel 3.7.7 SysteemCode.



Voor de beleving dient voorts voldoende transportcapaciteit beschikbaar te zijn; er mag geen congestie op de netwerken optreden. Ook congestie kan ertoe leiden dat de beleving stopt. Congestiemanagement is een gedeelde taak van transportsysteembeheerders en distributiesysteembeheerders. Om congestie te voorkomen hebben systeembeheerders eveneens de taak om 'op de markt' flexibiliteitsvermogen op basis van een wettelijk biedstelsel binnen hun gebied te kopen.

Systeembeheerders zijn voor de fysieke balanshandhaving en congestiemanagement afhankelijk van informatie over het (te verwachten) aanbod van energie en (te verwachten) afname binnen de verschillende (kleine) tijdseenheden. Het verzamelen en verwerken van energiegegevens in het kader van de uitoefening van deze taken valt in ieder geval tot distributiesystemen te rekenen.

Marktpartijen zijn op hun beurt voor de financiële afwikkeling van hun energiecontracten, afhankelijk van gegevens over de 'beleving' die heeft plaatsgevonden onder andere om na te gaan welke prestatie uiteindelijk (niet-) is verricht. De gegevens moeten worden verzameld, partijen bij de energiecontracten moeten daarover kunnen beschikken en vervolgens moeten de gegevens worden gecontroleerd, vastgesteld en beoordeeld (verwerkingsproces) ten behoeve van de financiële afwikkeling van de contracten. Deze informatieverwerking lijkt daarmee vanwege het betrokken doel niet tot het distributiesysteem te rekenen.

Voor zover het energiedatabaseer- en communicatiesysteem dient om de transacties tussen marktpartijen financieel af te wikkelen valt dit dus niet onder het bereik van de Europees-rechtelijke regulering van distributiesystemen. Dit geldt zowel voor de thans gebruikelijke contracten tussen leverancier en afnemer, als (bij lokale energievoorzieningen) voor de complexere transacties tussen een eindgebruiker en een leverancier enerzijds en bijvoorbeeld een aggregator van flexibiliteitsvermogen anderzijds.

Er is echter sprake van een belangrijke uitzondering voor zover het de financiële afwikkeling betreft van transacties waarbij systeembeheerders partij zijn uit hoofde van hun balanshandhavings- en congestiemanagementtaken. Het verzamelen en verwerken van energiegegevens is in dat geval immers nauw verweven met hun kerntaak en valt tot het distributiesysteem te rekenen. De landelijk netbeheerder is daarbij voor de 'afrekening' van onbalanskosten bij 'aansprakelijke' PV-houders in belangrijke mate aangewezen op informatie van distributiesysteembeheerders over aanbod en afname per wettelijke tijdseenheid binnen hun systeem bemeten.



Het is overigens van belang voor zowel transport- en distributiesysteembeheerders als verbruikers dat energiedatabeheer zo nauwkeurig mogelijk, dat wil onder andere zeggen real time en op kwartierbasis, gebeurt. Voor de eerstgenoemde om zo goed mogelijk hun wettelijke taken te kunnen uitoefenen. Voor de distributiesysteembeheerstaken is het immers wenselijk zo nauwkeurig mogelijk prognoses te kunnen maken van de verwachte invoeding op de transport- en distributiesystemen en van de verwachte afname daarvan. Op hun beurt hebben verbruikers eveneens baat bij een geavanceerd energiedata- en communicatiesysteem om in overschot- of tekortsituaties hun flexibiliteit te kunnen aanbieden en om zo goed mogelijk inzicht te kunnen krijgen in hun (eventuele) energiekosten.<sup>30</sup>

Marktpartijen en distributiesysteembeheerders hebben bovendien belang bij dezelfde soort ruwe energiedata die zij vervolgens ieder met het oog op verschillende doelen verwerken. Gelet daarop kunnen praktische overwegingen zoals het 'gebruiksgemak' en de financiële efficiëntie ertoe leiden dat het wenselijk is dat marktpartijen voor de financiële afwikkeling van energietransacties bij wijze van 'voortgezette' toepassing van energiedata gebruik kunnen maken die 'toch' al gegenereerd zijn binnen het distributiesysteem ter uitoefening van de Europees wettelijke distributietaken. Vanwege de Europese wetgeving, zoals uitgelegd in het genoemde Citiworks-arrest, is dit recht op toegang tot de gegevens 'afdwingbaar'.

#### ***4. Het wettelijk monopolie van distributiesysteembeheerders***

##### ***4.1. Inleiding***

Volgens de Europese energierichtlijnen zal de Nederlandse overheid onder meer een distributiesysteem beheerder moeten aanwijzen.<sup>31</sup> Dit kan ook gebeuren op voordracht van anderen, dus marktpartijen. Europese wetgeving sluit dit niet uit. De aanwijsplicht voor lidstaten geldt dus ook voor de delen van het energiedatabeheer- en communicatiesysteem die nauw verweven zijn met de uitoefening van de Europees wettelijke taken van (distributie)-systeembeheerders.

Maar dit betekent niet zonder meer dat bestaande distributiesysteembeheerders moeten worden aangewezen. In de huidige discussie die ook in kader van STROOM gevoerd wordt, is van belang om vast te stellen of Europese wetgeving de mogelijkheid biedt ook andere, al dan niet private partijen, daarmee te belasten. Deze ruimte wordt hierna in kaart gebracht.

---

<sup>30</sup> De onbalanskosten berekent de leverancier in het algemeen aan kleinverbruikers door in de leveringsprijs.

<sup>31</sup> Art. 24 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 24 Derde Gasrichtlijn.



25 NOVEMBER 2014, BLZ 13 VAN 32.

Een distributiesysteembeheerder is volgens Europese energierichtlijnen een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en, zo nodig, de ontwikkeling van het distributiesysteem, alsook de interconnecties ervan met andere systemen, en die ervoor moet zorgen dat het systeem op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar distributie van elektriciteit.<sup>32</sup> Naar Europees recht kan de distributiesysteembeheer blijken onder meer het voormelde Citiworks-arrest ook een private partij zijn, die natuurlijk wel overeenkomstig voormelde Europese voorschriften voor distributiesysteembeheerders dient te handelen.

De tekst van de genoemde Europese wetgeving laat bovendien de mogelijkheid open dat het distributiesysteembeheer in concurrentie wordt uitgeoefend. Een lidstaat kan weliswaar er voor kiezen een monopolie - wettelijk - op te leggen, maar dit dient dan wel te voldoen aan de algemene eisen die Europese wetgeving en jurisprudentie stellen aan beperkingen van vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal en in dit verband ook aan de eisen die gelden voor het opleggen van verplichtingen aan energiebedrijven in het algemeen economisch belang.<sup>33</sup> In dat verband zal een lidstaat ook moeten nagaan of gerechtvaardigd is om dit monopolie uit te bereiden naar (onderdelen van) het geavanceerde energiedatabeheer- en communicatiesysteem dat (ook) nodig is om lokale energievoorzieningen en daarmee gepaard gaande nieuwe soorten energietransacties te faciliteren.

Impliciet lijkt de Europese wetgever overigens (oorspronkelijk) wel degelijk te zijn uitgegaan van een monopolie van distributiesysteembeheer.<sup>34</sup> Vrijwel overal binnen de EU is sprake van monopolies,<sup>35</sup> zoals ook in Nederland. In andere lidstaten is dit monopolie echter in handen van (ook) private partijen, bijvoorbeeld in het VK en Duitsland.

We brengen het nationale stelsel hierna verder in kaart. Distributiesysteembeheerders ("netbeheerders") zijn volgens nationale wetgeving degenen die het economisch eigendom hebben van de distributie- en transportnetten.<sup>36</sup> De eigenaar van het distributiesysteem is verplicht om een netbeheerder aan te wijzen<sup>37</sup>, welke aanwijzing vervolgens in overeenstem-

---

<sup>32</sup> Art. 2 onder 6 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 2 onder 6 Derde Gasrichtlijn.

<sup>33</sup> Art. 3 lid 2 Derde Elektriciteitsrichtlijn en artikel 3 lid 2 Derde Gasrichtlijn.

<sup>34</sup> Regulated Energy Prices in the Energy Community - State of Play and Recommendations for Reform, A Report by the Energy Community Secretariat, 25 mei 2012, par. 3.2.1.

<sup>35</sup> Think, From Distribution Networks to Smart Distribution Systems: Rethinking the Regulation of European Electricity SOs, Final Report, June 2013, par. 3.2.1.

Eurelectric, Power distribution in Europe, Facts & Figures, 2013.

<sup>36</sup> Art. 10a Elektriciteitswet en art. 3b Gaswet. Onder STROOM wordt overigens niet meer van economisch eigendom maar van eigendom in het algemeen uitgegaan, wat naar algemene regels van privaatrecht overigens economisch eigendom omvat.

<sup>37</sup> Art. 10 lid 9 Elektriciteitswet en art. 2 lid 8 Gaswet.



25 NOVEMBER 2014, BLZ 14 VAN 32.

ming met Europese energiewetgeving goedkeuring behoeft van de Minister van Economische Zaken. Dit monopolie strekt zich ook uit over de delen van het energiedatabeheer- en communicatiesysteem die heden zijn ondergebracht bij het distributiesysteem (netbeheer). Distributiesysteembeheerders krijgen bovendien bij wettelijk voorschrift ieder één bepaald gebied toegewezen.<sup>38</sup>

Onder STROOM blijft dit vrijwel ongewijzigd, met dit verschil het dat de goedkeuring van de distributiesysteembeheerder voor onbepaalde tijd wordt (artikel 4.2 STROOM) verstrekt.

#### **4.2. *Wat van het energiedatabeheer en -communicatie valt onder het netmonopolie?***

Om vast te stellen welke onderdelen van de energiedatabeheer en communicatie heden op basis van wetgeving onder het wettelijk monopolie van netbeheer zijn gebracht, is het vervolgens noodzakelijk om dieper te duiken in de wettelijke inrichtingseisen van het huidige energiedatabeheer- en communicatiesysteem. De eisen daarvoor zijn onder meer vastgelegd in de op de Elektriciteitswet en Gaswet gebaseerde InformatieCode, de Regeling gegevensbeheer en afdracht elektriciteit en gas,<sup>39</sup> en ook SysteemCode, voor zover sprake is van de uitvoering van het programmaverantwoordelijkheid.

In wet- en regelgeving zijn rollen, verantwoordelijkheden en rechten en plichten van distributiesysteembeheerders en marktpartijen bindend vastgesteld. Dit is verder gebeurd in de afspraken die binnen de Vereniging Nederlandse EnergieData Uitwisseling (NeDU) zijn gemaakt. Die afspraken zijn verplicht en bindend op grond van Regeling gegevensbeheer en afdracht elektriciteit en gas. De voorwaarden zien onder andere op het verzamelen, bewaren, valideren en verspreiden van energiedata, voorts op facturering en afrekening en tevens op procedures voor wijziging van de in de administratie vastgelegde energiegegevens.<sup>40</sup> Leden van NeDU bevinden zich aan de aanbodzijde op de Nederlandse energiemarkt, zoals leveranciers, meet-verantwoordelijken, landelijke en regionale netbeheerders en programmaverantwoordelijken. Een overzicht van deze leden is echter niet openbaar.

Verantwoordelijkheden en taken zijn over netbeheerders en leveranciers verdeeld. De leveranciers zijn verantwoordelijk voor het collecteren, valideren en vaststellen van

---

<sup>38</sup> Art. 4.2 lid 3 concept wetsvoorstel STROOM.

<sup>39</sup> Deze is gebaseerd op art. 53 en 95cb lid 6 Elektriciteitswet en art. 21 en 44b lid 6 Gaswet.

<sup>40</sup> Het marktmodel Stroomopwaarts is vastgelegd op twee niveaus. Het eerste niveau betreft het Marktprocesmodel (MPM), waarin op hoofdlijnen de ontwerpcriteria worden vastgelegd. Het tweede niveau is het Detailprocesmodel (DPM) waarin per proces alle afspraken worden vastgelegd en in detail besproken.



meterstanden van kleinverbruikers,<sup>41</sup> ook ingeval een afnemer van leverancier switcht. Hij moet tenminste eenmaal per twaalf maanden de meterstand vaststellen.<sup>42</sup> In geval van een switch van een afnemer is de nieuwe leverancier verantwoordelijk voor het collecteren van de meterstand.<sup>43</sup>

Een leverancier is daarbij in hoge mate afhankelijk van de distributiesysteembeheerders. Energiedatabeheer geschiedt immers aan de hand van door de distributiesysteembeheerder per aansluiting aan aangesloten toe te kennen EAN-codes.<sup>44</sup> Op basis van deze EAN-code worden alle gegevens geadministreerd die van belang zijn voor uitvoering van de diverse energiecontracten, zoals die met betrekking tot de afnemer op de desbetreffende EAN-code, zijn leverancier, de betrokken PV-houder, en zijn gebruikersprofiel. Kleinverbruikers worden nu in de regel maandelijks afgerekend op basis van hun profielindeling.<sup>45</sup> Die maandelijkse afrekening is in feite het factureren van een voorschot. De definitieve afrekening vindt jaarlijks na afloop van het desbetreffende jaar of bij wisseling van leverancier plaats in een zogeheten reconciliatie-procedure op basis van meterstanden met betrekking tot het daadwerkelijke verbruik in de afgelopen periode.<sup>46</sup> Deze methode van berekening en afrekening op basis van profielen vindt ook plaats met betrekking tot de door een leverancier aan de landelijk netbeheerder verschuldigde onbalanskosten voor de bij hem aangesloten eindverbruikers.<sup>47</sup> De distributiesysteembeheerder vervult een beslissende rol bij verwerking en valorisatie van verbruiksgegevens in dit reconciliatieproces. De desbetreffende distributiesysteembeheerder is in dat kader belast met verwerking van de gegevens over het daadwerkelijke energieverbruik van de desbetreffende afnemer.<sup>48</sup> De distributiesysteembeheerder bepaalt daartoe op basis van alle ontvangen meterstanden het verschil tussen het op basis van de profielen begrootte en daadwerkelijke verbruik.<sup>49</sup> Hij heeft in dit proces de taak de benodigde gegevens te checken en valideren.

---

<sup>41</sup> Art. 1.1.7 - 1.1.10 InformatieCode.

<sup>42</sup> Art. 5.1.2.1 InformatieCode.

<sup>43</sup> Art. 3.1.4.1 InformatieCode.

<sup>44</sup> Art. 2.1.1. InformatieCode. Nb. een ieder kan EAN-codes aanvragen, maar binnen het wettelijke energiedatabeheer- en communicatiesysteem, vindt afwikkeling van de meeste energietransacties verplicht plaats op basis van door netbeheerders verdeelde EAN-codes.

<sup>45</sup> Art. 2.1.3 onder q en r InformatieCode.

<sup>46</sup> Art. 3.7.10a.2 SysteemCode.

<sup>47</sup> Een standaardprofiel is opgebouwd uit profielfracties van een standaardjaarverbruik voor ieder kwartier van het jaar. De profielfracties worden afgerond op 8 cijfers achter de komma (art. B1.1.1. InformatieCode). De tijdseenheid loopt daarbij parallel aan de kwartierwaarde die is wettelijk is voorgeschreven voor indienen van energieprogramma's ter uitoefening van de programmaverantwoordelijkheid.

<sup>48</sup> Art. 6.3.5.7. InformatieCode; zie ook artikel 6.3.5.11. ten aanzien van grootzakelijk verbruikers

<sup>49</sup> Par. 5.3.4 InformatieCode.



De distributiesysteembeheerder is bovendien exclusief verantwoordelijk voor het beheer van diverse registers, onder andere het aansluitingenregister, EAN-codeboek en het meetregister. Leveranciers hebben direct toegang tot deze registers voor zover dit nodig is in het kader van de levering. De registers van iedere distributiesysteembeheer zijn vervolgens samengebracht op een centraal punt bij EDSN (Energy Data Services Netherlands BV, een onderneming van alle netbeheerders).<sup>50</sup> Dit is een platform voor administratieve verbindingen in de Nederlandse energiesector, dat zeer nauw verbonden is aan de eerder genoemde vereniging NEDU. Iedere netbeheerder beheert daarbinnen 'zijn' registers. De kerntaak van EDSN is het faciliteren van de vrije markt in de energiesector als uitvoeringsinstantie. Het faciliteert daartoe het (gestandaardiseerde en geüniformeerde) berichtenverkeer tussen marktpartijen, monitort de vrije markt processen en levert daarmee ook de administratieve grondslag voor de facturatiestromen tussen marktpartijen.

Een belangrijk deel van het huidige energiedatabaseer en -communicatie blijkt dus te zijn ondergebracht bij de distributiesysteembeheerder. Het komt er op neer dat alle marktpartijen die energietransacties aangaan met deelnemers in lokale energievoorzieningen, voor hun facturering wettelijk verplicht zijn van de gegevens uit 'zijn' registers gebruik te maken en voor zover reconciliatie plaatsvindt, gebruik te maken van 'zijn' reconciliatiediensten. Het gaat daarbij om andere diensten dan 'de belevering'. Het gaat ook niet om diensten die zijn aan te merken als 'nauw verweven' met de distributietaak van systeembeheerders.

Leveranciers zijn overigens niet verplicht om kleinverbruikers op basis van profielen te factureren. Het bestaande wettelijk stelsel biedt ruimte voor het bemeteren van real time verbruik voor korte periode en facturering op basis van gegevens inzake daadwerkelijk real time verbruik. Daarvoor dient de aansluiting van de kleinverbruiker wel te zijn voorzien van een slimme meter - op afstand uitleesbare meter - die frequent het daadwerkelijk verbruik kan vaststellen. In 2020 dient volgens de Europese energie-efficiëntie-richtlijn (richtlijn 2012/27/EU) zo'n 80% van de consumenten van een slimme meter te zijn voorzien.<sup>51</sup> Daarmee verkregen verbruiksgegevens dienen bovendien kosteloos aan hen verstrekt te worden. Verbruikers - alle soorten - hebben tenminste recht op een facturering op basis van hun werkelijk gebruik, tenminste één keer per jaar.<sup>52</sup> Het nationale stelsel is hiermee in overeenstemming, maar deze frequentie is uit oogpunt van actief beheer van de eigen energie-

---

<sup>50</sup> Zie o.a. art. 2.1.3. e.v., 2.3.1., 2.4.1. 2.6.1. InformatieCode. Een representatief deel van de leveranciers, die leveren aan kleinverbruikers, zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van een register, hierna te noemen het contracteindegegevensregister. Zie art. 2.5.1. InformatieCode.

<sup>51</sup> Dit wordt genoemd in overwegingen 27, 31 van richtlijn 2012/27. Meer specifiek: Bijlage I lid 2 richtlijn 2009/72/EG.

<sup>52</sup> Artikel 9 lid 2 richtlijn 2012/27/EU, Bijlage VII, richtlijn 2012/27/EU.





huishouding natuurlijk zeer beperkt; té beperkt. Bovendien dient volgens de richtlijn de verbruiker informatie te worden verstrekt over zijn verbruiksverleden en in staat te worden gesteld om een vergelijking te maken met andere leveringsprijzen. De richtlijn regelt echter niet, wie eigenaar van de slimme meters is of kan zijn, wie belast is het beheer van de daarmee verkregen energiedatabeheer. Lidstaten beschikken daarmee over een discretionaire bevoegdheid om deze zaken te regelen. Er zijn diverse modellen denkbaar variërend van volledige marktwerking tot een centrale taak voor distributiesysteembeheerders.<sup>53</sup>

Naarmate leveranciers vaker gaan factureren op basis van real time meetgegevens in plaats van op profielen, neemt de taak van distributiesysteembeheerders wat betreft energiedatabeheer en communicatie af. Er zal dan minder vaak reconciliatie hoeven plaats te vinden om jaarlijks of bij verandering van leverancier het daadwerkelijke eindverbruik vast te stellen.

De Nederlandse wetgever heeft de 'uitrol' van slimme meters en het eigendom en beheer van slimme meters toebedeeld aan de bestaande distributiesysteembeheerders. Door marktpartijen beheerde slimme meters zijn weliswaar niet verboden, maar leveranciers zijn, vanwege het hiervoor beschreven wettelijk stelsel, verplicht voor facturering van kleinverbruikers de energiegegevens te gebruiken die met de door distributiesysteembeheerders te beheren slimme meters zijn vergaard.<sup>54</sup> Het is echter op zijn minst discutabel of dit zich verdraagt met de Europese energierichtlijnen. Deze activiteit valt immers niet te rekenen tot een van de daarin genoemde taken van distributiesysteembeheerders. Daaronder valt slechts energiedatabeheer en -communicatie die dienen om 'fysieke' balanshandhaving en congestie-management te faciliteren en de financiële transacties die daaruit voortvloeien met de transport- en distributiesysteembeheerders af te wikkelen. De afwikkeling van financiële transacties tussen andere marktpartijen valt daar in principe buiten.

Voor een marktpartij die uitsluitend als aggregator en handelaar in flexibiliteitsvermogen optreedt,<sup>55</sup> geldt deze wettelijke verplichting overigens niet. Indirect zijn zij daaraan feitelijk wel gebonden omdat hun wederpartij in de regel direct onder het bereik van de eerder genoemde wetgeving voor energiedatabeheer- en communicatie, zoals de InformatieCode en Regeling, valt. De wederpartij aan wie de aggregator flexibiliteitsvermogen verkoopt is immers

---

<sup>53</sup> Vgl. EG3 First Year Report: Options on handling Smart Grids Data, Smart Grid Task Force EG Report, January 2013. Het Europese Smart Grid platform heeft indertijd drie modellen voor implementatie en beheer van slimme meters in kaart gebracht.

<sup>54</sup> Artikel 10. 3 Informatiecode onder verwijzing naar de 'Gedragscode leveranciers slimme meters 2012'.

<sup>55</sup> Gerrit Buist en Simone Pront, Balanceren, onderzoeknotitie t.b.v. een gelijklopende masterclass d.d. 26 januari 2014, Amsterdam: Centrum voor Energievraagstukken UvA (gepubliceerd op de website van het Centrum).



25 NOVEMBER 2014, BLZ 18 VAN 32.

veelal leverancier, PV-houder of netbeheerder die wel rechtstreeks aan deze wetgeving zijn onderworpen.

## **5. *Het monopolie van distributiesysteembeheer gerechtvaardigd?***

### **5.1. *Europees kader***

Met verandering van de functie van distributiesystemen en de beschikbaarheid van nieuwe ICT om nieuwe energietransacties te faciliteren, is de vraag of het bestaande wettelijk monopolie van distributiesysteembeheer gerechtvaardigd is, actueel. Dit is temeer het geval, omdat het bestaande wettelijk monopolie van distributiesysteembeheerders zich uitstrekt over een groot deel van het energiedatabaseer- en communicatiesysteem.

Deze vraag is ook van belang, omdat het monopolie van distributiesysteembeheerders een essentiële inbreuk vormt op de Europees-rechtelijke beginselen van vrij verkeer van diensten en goederen. Zodanige inbreuk op deze beginselen kan uit hoofde van een algemeen belang gerechtvaardigd zijn, mits dit een ander belang is dan een zuiver economisch belang (of van economische aard)<sup>56</sup>. Steeds zal echter volgens vaste jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie deze inbreuk op basis van het betrokken algemeen belang en het proportionaliteitsbeginsel moeten worden gerechtvaardigd. Daaruit vloeien eisen inzake van noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid voort. De inbreuk zal mede op basis daarvan moeten worden beoordeeld<sup>57</sup>. Deze eisen zijn bevestigd in de diverse vonnissen en arresten inzake de Splittingswet (Wet onafhankelijk netbeheer)<sup>58</sup>.

Jurisprudentie van het Hof van Justitie EU kent overigens aan EU-lidstaten een discretionaire bevoegdheid toe voor de weging van alle betrokken belangen voor een eventuele beperking van vrijheid van verkeer van goederen, diensten en kapitaal. Die algemene belangen kunnen het waarborgen van de leveringszekerheid, consumentenbescherming, het garanderen van universele dienstverlening (anderszins) en energie-efficiëntie zijn. Lidstaten hebben dus een

---

<sup>56</sup> HvJEU 8 september 2009, zaak C-42/07, (Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd/Departamento de Jogos de Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), SEW 2010, p. 372-377, m.nt. C. Janssens en L. Hoornaert; HvJEG 18 juni 1991, zaak C-260/89, (ERT v Dimotiki). Zie verder H.W. Micklitz, J. Stuyck, E. Terryn, Cases, Materials and Texts on Consumer Law, Oxford, Hart publishing, Oregon 2010, par. 3.

<sup>57</sup> W.T. Eijssbouts, J.H. Jans, L.A.J. Senden en A. Prechal, Europees Recht Algemeen Deel sinds het Verdrag van Lissabon, Groningen: Europa Law Publishing 2010, hoofdstuk 3 par. 8; Catherine Barnard, 'The substantive law of the EU: the four freedoms', Oxford University Press 3rd ed 2010, hoofdstukken 6 (goederen) en 13 (diensten); HvJEG, 30 november 1995, zaak C-55/94, (Gebhard), par. 37.

<sup>58</sup> HR 24 februari 2012, NJ 2012/141; Conclusie A-G Keus 3 oktober 2014, NJB 2012/597; HvJ EU 22 oktober 2013, C-105/12 tot en met C107/12; Hof Den Haag 22 oktober 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BM8494; Rechtbank 's-Gravenhage 11 maart 2009, AB 2009/318, m.nt. Simone Pront-van Bommel.



zekere vrijheid om dienaangaande politieke keuzes te maken, mits voorzien van een deugdelijke onderbouwing.

Ter bescherming van deze algemene belangen kunnen EU-lidstaten openbare economische dienstverplichtingen opleggen.<sup>59</sup> Vooral de universele dienstverlening is in dit verband van belang. Universele dienstverlening is een juridisch begrip en betreft 'een gedefinieerd minimumpakket van diensten van een gegeven kwaliteit dat voor alle gebruikers, in het bijzonder voor consumenten (niet-professionele personen), ongeacht hun geografische locatie, beschikbaar is voor een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden, onder redelijke voorwaarden, waaronder betaalbare en onderling vergelijkbare prijzen.<sup>60</sup> Deze ziet op voorzieningen die voor burgers maatschappelijk gezien van primair belang worden geacht, zoals elektriciteit, en ook gas, telecommunicatie.<sup>61</sup> Het gaat om diensten zonder welke een moderne samenleving niet zou kunnen functioneren.<sup>62</sup> De aanspraak op een universele dienstverlening is in de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de Derde Gasrichtlijn expliciet vastgelegd<sup>63</sup>.

Met toebedeling van exclusieve distributietaken zijn openbare economische dienstverplichtingen aan distributiesysteembeheerders opgelegd om het algemene belang van de universele dienst van belevering van energie te waarborgen. De strekking van het bestaande wettelijke monopolie van netbeheerbedrijven is dus distributie en transport van energie, in het bijzonder van elektriciteit, voor *een ieder* te garanderen. Om een wettelijk monopolie te kunnen toekennen is dit echter niet voldoende zwaarwegend dat een algemeen belang zoals universele dienstverlening betrokken is. Lidstaten kunnen immers ook openbare economische dienstverplichtingen aan bedrijven opleggen die in concurrentie met andere kunnen treden. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat daartoe aan leveranciers de verplichting tot een bepaald aandeel van duurzame energie in de verkoop wordt opgelegd (leveranciersverplichting).<sup>64</sup> Aan het netbeheermonopolie ligt tevens de veronderstelling ten grondslag dat het kostenefficiënt waarborgen van de belevering alleen in een monopolie kan geschieden. Achterliggende gedachte is dat met de transport- en distributie-infrastructuur hoge investeringskosten zijn gemoeid en concurrentie een belemmering zou opleveren voor het doen van noodzakelijke

---

<sup>59</sup> Art. 3 lid 2 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 3 lid 2 Derde Gasrichtlijn.

<sup>60</sup> E. van Damme, J. Jansen, J. Potter, T. ten Raa & V. Verouden, Universele dienstverlening. Marktwerving ten bate van iedereen, Ministerie van Economische Zaken 1998; W. Devroe, 'Universele dienstverlening', als nieuwe manier van denken', SEW 2000, p. 82-95. Vgl. Considerans punt 37, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

<sup>61</sup> Notitie 'Publieke belangen en marktordening. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren', Kamerstukken II 1999-2000, 27 018, nr. 1, p. 8-10.

<sup>62</sup> WRR, Sturen op Infrastructuur; een investeringsopdracht, Den Haag 2008, p. 8.

<sup>63</sup> Art. 3 lid 2 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 3 lid 2 Derde Gasrichtlijn. S. Pront-van Bommel. Het Derde Energiepakket, SEW, 2010 58 (11), p. 456.

<sup>64</sup> Streven was een dergelijke verplichting in te voeren per 1 januari 2015. Inmiddels heeft de Minister van EZ deze maatregel opgeschort, Zie Brief van de Minister d.d. 23 mei 2013, kenmerk DGETM-ED / 13074050.



investeringen.<sup>65</sup> Een 'wettelijke bescherming' van de monopolie beoogt distributiesysteem-beheerders in de positie te brengen dat zij hun investeringskosten kunnen terugverdienen.

De genoemde eis van noodzakelijkheid brengt echter mee dat het monopolie van distributiesysteembeheerders niet verder mag gaan dan nodig. Dit betekent dat de beperking 'tijdelijk' van aard moet zijn en moet worden opgeheven als de reden daarvoor is komen te ontvallen. Deze noodzakelijkheidseis brengt bovendien mee dat het nodig is expliciet distributietaken te benoemen waarvoor het monopolie gerechtvaardigd is. Het kan zijn dat bepaalde distributieactiviteiten daar in de toekomst niet langer onder mogen blijven vallen, ingeval de voormelde universele dienstverlening ook op andere wijze valt te waarborgen die het vrije verkeer van goederen en diensten minder vergaand beperkt. Daarbij valt te denken aan een kwaliteits- en certificeringssysteem, tevens aan algemeen verbindende voorschriften inzake interconnectie, (derden-)toegang en dergelijke. De EU lidstaten zullen steeds moeten beoordelen of het noodzakelijk is onderdelen van het distributiesysteem aan een monopolie te onderwerpen en daaronder te houden, een vraag waarmee ook de wetgever in kader van het project STROOM te maken heeft.

### **5.2. *Implicaties voor het energiedatabeheer- en communicatiesysteem***

Een en ander is vooral van belang voor de ontwikkeling van het met het distributiesysteem-beheer verweven energiedatabeheer en -communicatiesysteem. Met name, omdat aanleg en beheer van ICT in andere sectoren in het algemeen aan de vrije markt is overgelaten, overal beschikbaar is en in principe niet tegen zodanige kosten dat een marktpartij in concurrentie zich niet aan investeringen daarin waagt. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de telecommunicatie-sector en de gezondheidszorg, ten aanzien waarvan voor afnemers eveneens een aanspraak op universele dienstverlening bestaat.<sup>66</sup>

Toepassing van het beschreven Europese rechtskader leidt tot de volgende bevindingen voor een monopolie van energiedatabeheer en -communicatiesysteem. Op grond van de leveringszekerheid kan een monopolie mogelijk gerechtvaardigd zijn voor zover dit direct de fysieke balanshandhaving of congestiemanagement en daarmee nauw verweven activiteiten betreft. Die activiteiten zouden bijvoorbeeld naast de facturering van onbalanskosten en betaling van de

---

<sup>65</sup> S. Pront-van Bommel, annotatie bij Hof 's-Gravenhage van 22 juni 2010, AB 2009/318; D. Lecoque, 'Ownership Unbundling of Electricity Transmission Networks', European Energy and Environmental Law review, Oktober 2011 en G. Brunekreeft, Ownership Unbundling in Electricity Markets - A Social Cost Benefit Analysis of the German TSOs, 2008; Annelies Huygen, Regulering bij concurrentie: de Nederlandse elektriciteitssector, Proefschrift Universiteit Leiden 1999.

<sup>66</sup> Vgl. N.A.N.M. van Eijk, De universele dienst in het telecommunicatierecht, in: Van ontvanger naar zender: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. de Meij, A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2003, p. 127-142; W. Sauter, 'Diensten van algemeen economisch belang en universele dienstverplichtingen in de gezondheidszorg', M&M 2008/1.



‘afschakelpremie’ voor aangeslotenen die hun invoeding of afname hebben aangepast om congestie tegen te gaan, bijvoorbeeld ook kunnen zijn het energiedatabasebeheer dat dient om nauwkeurige prognoses te maken over de verwachte invoeding of afname naar tijd en locatie.

Voor zover energiedatabasebeheer en -communicatiesysteem dient om handelstransacties tussen marktpartijen te faciliteren lijkt een monopolie echter niet direct in de reden te liggen. Daarbij zijn andere algemene belangen aan de orde, namelijk consumentenbescherming en mededinging, die onder meer daadwerkelijke toegang en transparantie van de markt vergen. Daartoe kunnen ook minder vergaande voorzieningen worden getroffen, zoals algemeen verbindende voorschriften voor concurrerende marktpartijen tot het beheer van en de (weigeren van) toegang tot de vergaarde energiedata, ten aanzien van de inhoud en totstandkoming contracten en marktplaatsen/beurzen en tevens aan toezicht op prijsvorming.

In dit kader moet ook in ogenschouw worden genomen dat het gegevensverkeer ten behoeve van de primaire taken van systeembeheerders aan zeer hoge eisen moet voldoen, bijvoorbeeld wat betreft de betrouwbaarheid van de verbindingen en de kwaliteit van de gegevens. De data-uitwisseling ten behoeve van handelstransacties zal waarschijnlijk met eenvoudiger vereisten ook goed functioneren.

### **5.3. Welke monopolist?**

Op grond van leveringszekerheid kan het dus gerechtvaardigd zijn om voor het deel van het energiedatabasebeheer- en communicatiesysteem dat direct ten dienste staat van de balanshandhaving en congestiemanagement, een wettelijk monopolie op te leggen. Vervolgens moeten we nagaan aan wie dit kan toekomen: (alleen) aan bestaande netbedrijven of valt dit monopolie ook aan anderen toe te bedelen? Volgens nationale wetgeving moet de distributiesysteembeheer rechtstreeks of door middel van aandelen voor honderd procent in eigendom zijn van één of meer overheidslichamen.<sup>67</sup> Nationale wetgeving gaat daarbij verder dan de eisen die Europese energiewetgeving aan het eigendom stelt.

Dit distributiesysteembeheermonopolie zou binnen de Europees-rechtelijke kaders ook aan andere bedrijven kunnen worden toebedeeld. Bovendien zouden binnen een bepaald gebied ook uiteenlopende ‘aangewezen’ personen belast kunnen zijn met verschillende onderdelen van het distributiebeheer. Europese energiewetgeving sluit immers niet uit dat distributietaken over meerdere personen zijn verdeeld. Te denken valt bijvoorbeeld aan een landelijke organisatie

---

<sup>67</sup>Art. 1 onder k en art. 93 lid 3 en 4 Elektriciteitswet en artikelen 1 onder e en artikelen 85 lid 3 en lid 4 Gaswet.



die belast wordt met de betreffende onderdelen van het energiedatabeheer en -communicatiesysteem.

#### **5.4. *Anderszins uitbreiding van energiedatabeheer- en communicatiemonopolie***

Energiedatabeheer en -verwerking tot informatie kan naast de genoemde doelen ook nog andere dienen. Daarbij valt te denken aan vergroten van transparantie van de markt en het ondersteunen van gebieds- en stedelijke ontwikkeling waarbij lokale energievoorziening wordt gepland. Energie-efficiëntie voor gebiedsontwikkeling is van toenemend belang, alleen al vanwege de Europees wettelijke eis dat nieuwbouw vanaf 2020 energieneutraal dient te zijn, wat veelal alleen valt te realiseren met behulp van energiegebiedsvoorzieningen.<sup>68</sup>

De toegang tot de markt is gebaat met gelijke mogelijkheden voor alle marktpartijen om kennis te nemen van te verwachten aanbod en verbruik. Voor een gebiedsontwikkeling en stedelijke planning is dit ook het geval. Markprognoses zijn accurater naarmate de energiegegevens van marktpartijen over hun afname en aanbod van energie nauwkeuriger zijn. Dit vereist onder andere aggregatie van gedetailleerde energiegegevens van vele marktpartijen die op 'één punt' daartoe moeten worden samengebracht. Bij de verwerking van energiedata voor deze doelen zijn algemene belangen betrokken die in Europese en nationale energiewetgeving bescherming hebben gevonden, namelijk marktwerving en bescherming van milieu- en klimaatdoelstellingen.

Gelet daarop zou het opleggen van een verplichting tot verwerking van energiegegevens voor deze doelen als een verplichting van algemeen economisch belang kunnen worden beschouwd. Vervolgens komt de vraag aan de orde welke partij of partijen met deze taak belast zouden kunnen of moeten worden. De aan te wijzen 'gegevens-aggregator' kan een (bestaande) distributiesysteembeheerder zijn. De wettelijke splitsingseisen verzetten zich niet daartegen. De systeembeheerder krijgt er in dat geval een taak bij die niet direct tot zijn kerntaak ('beleveren') behoort. Een reden om die taak toch aan hem toe te kennen kan zijn dat het om 'voortgezet' gebruik gaat van energiedata die hij in het kader van de uitoefening van zijn - genoemde - wettelijke distributietaken toch al moest verzamelen. Binnen de kaders die het Hof van Justitie EU in zijn jurisprudentie heeft geformuleerd, komt aan de Nederlandse wetgever ter bepaling daarvan een zekere beleidsvrijheid toe.

---

<sup>68</sup> Sanne Akerboom, Fons van der Linden en Simone Pront, Warmtenetten, een onderzoeknotitie t.b.v. een workshop met de gelijklopende titel, d.d. 17 september 2014, Amsterdam: Centrum voor Energievraagstukken UvA (gepubliceerd op de website van het Centrum).



## **6. *Bijzondere distributiesystemen waarvoor andere regels gelden***

### **6.1. *Inleiding***

De toedeling van taken aan distributiesysteembeheerders, zoals deze in onze nationale energiewetgeving verankerd is, is dus niet vaststaand. Wat betreft de daarmee nauw verweven delen van het energiedata- en communicatiesysteem is bijvoorbeeld mogelijk dat daartoe andere partijen of een andere partij wordt aangewezen. Ook heden bestaan daarop uitzonderingen, namelijk in geval van gesloten distributiesystemen en directe lijnen en straks ook onder de zogeheten Experimenteerregeling voor een beperkt aantal projecten. We kunnen daarbij leren van ervaringen met betrekking tot deze bijzondere 'distributiesystemen'. Dit kan door na te gaan welke extra mogelijkheden deze bijzondere gevallen bieden in vergelijking met de (volledig) gereguleerde distributiesystemen en tegen welke belemmeringen partijen aanlopen die op GDS en directe lijnen zijn aangesloten, bij zowel de exploitatie daarvan als de toegang tot de (meeromvattende) energiemarkt. Deze paragraaf brengt deze uitzonderingen in kaart.

### **6.2. *Gesloten distributiesystemen***

Bij wijze van uitzondering is 'privaat' netbeheer toegestaan in geval van een ontheffing van ACM voor een Gesloten Distributie Systeem.<sup>69</sup> Een gesloten distributiesysteem kan geen deel uitmaken van het landelijk transportnet. Het moet bovendien liggen binnen een geografisch afgebakende industriële locatie, commerciële locatie of locatie met gedeelde diensten, waarop minder dan 500 afnemers zijn aangesloten. Dat systeem mag voorts alleen niet-huishoudelijke afnemers van elektriciteit voorzien, tenzij sprake is van incidenteel gebruik door een klein aantal huishoudelijke afnemers dat werkzaam is bij of vergelijkbare betrekkingen heeft met de eigenaar van het gesloten distributiesysteem. Te denken valt aan ziekenhuis- en universiteits-terreinen, havengebieden, luchthavens, winkelcentra, kantorencomplexen en dergelijke.

Binnen een GDS gelden geen splitsingseisen. Productie, levering en distributie kunnen verticaal binnen een bedrijf zijn geïntegreerd. Verder kunnen 'afwijkende', naar keuze ook variabele distributietarieven voor beleving binnen het GDS gehanteerd worden.<sup>70</sup>

De wet kent de volgende limitatief opgesomde ontheffingsgronden: er moet sprake zijn van integratie van het bedrijfs- of productieproces van de gebruikers van een gesloten distributie-

---

<sup>69</sup> Art. 15 Elektriciteitswet en art. 2a Gaswet.

<sup>70</sup> Simone Pront-van Bommel, 'Particuliere energiedistributiesystemen Europeesrechtelijk getoetst', Sociaal Economisch Weekblad 2011, p. 470-479.



25 NOVEMBER 2014, BLZ 24 VAN 32.

systeem om specifieke technische of veiligheidsredenen of van transport van elektriciteit of gas ten behoeve van de eigenaar van dat systeem of de daarmee verwante bedrijven.<sup>71</sup>

In geval van een ontheffing voor een GDS wordt het overheidsmonopolie op distributiebeheer voor het desbetreffende distributiesysteem in feite vervangen door een monopolie van een private partij. Deze beheerder is vervolgens vrijgesteld van diverse regels voor distributiesysteembeheer.

De regeling voor GDS is tot stand gekomen ter implementatie van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en Derde Gasrichtlijn. De ontheffingsgronden zijn strikter dan de eerdere eisen voor ontheffing voor een beheer van een privaat net, wat mogelijk mede oorzaak is van een sterke afname van het aantal ontheffingen voor 'privaat beheer'.

### 6.3. *Directe lijnen*

Een directe lijn is een elektriciteitslijn of gasleiding die een geïsoleerde productielocatie met een geïsoleerde afnemer verbindt, of een elektriciteitslijn die een elektriciteitsproducent en een elektriciteitsleverancier met elkaar verbindt om hun eigen vestigingen, dochterondernemingen en in aanmerking komende afnemers direct te bevoorraden.<sup>72</sup> Een belangrijk verschil met een installatie is dat meerdere (rechts)personen op een directe lijn aangesloten kunnen zijn en dat dus ook sprake kan zijn van levering. Ook directe lijnen kunnen vervullen de functie van 'belevering' ingeval de producent en de afnemer verschillende partijen zijn. Vanwege de wettelijke definitie zijn deze echter buiten het bereik van gereguleerde distributiesystemen gebracht en daarmee ook van die van regels daarvoor.

Het beheren van een directe lijn vereist overigens uitdrukkelijke nationale wetgeving.<sup>73</sup> Een EU-lidstaat kan daarbij nadere eisen stellen, bijvoorbeeld eisen dat voor de aanvrager toegang tot een distributiesysteem ontbreekt of de lidstaten kunnen bepaalde marktpartijen uitsluiten op grond van gerechtvaardigde overwegingen om de openbare dienstverplichtingen zoals bepaald in artikel 3, derde lid, Derde Elektriciteitsrichtlijn en artikel 3, derde lid, van de Derde Gasrichtlijn te waarborgen. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door geen directe lijnen toe te staan waarop huishoudens zijn aangesloten.

De producent aan de directe lijn is verplicht deze te melden bij ACM.<sup>74</sup> Het blijkt in de praktijk echter problematisch om vast te stellen wanneer van een directe lijn sprake is. Onduidelijk is

---

<sup>71</sup> Art. 1 onder aq en art. 15 lid 1 Elektriciteitswet, art. 1 onder am en art. 2a lid 1 Gaswet.

<sup>72</sup> Art. 2 sub 15 en art. 34 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 38 Derde Gasrichtlijn.

<sup>73</sup> Art. 34 Derde Elektriciteitsrichtlijn en art. 34 Derde Gasrichtlijn.

<sup>74</sup> Art. 9h Elektriciteitswet en art. 39h Gaswet. De meldplicht 'vervangt' de vergunningsplicht die de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de Derde Gasrichtlijn stellen.





bijvoorbeeld welke eisen voor de fysieke inrichting gelden, hoe de afzonderlijke aangesloten en met de productie-installatie verbonden moeten of kunnen zijn. Verder is niet duidelijk wat de maximale geografische afbakening van directe lijnen dient te zijn.

#### **6.4. Experimenteerregeling**

Deze regeling geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van regels uit Elektriciteitswet voor energieprojecten tot lokale duurzame energievoorzieningen. Deze regeling beoogt lokale opwekking van duurzame elektriciteit en daarnaast ook de ontwikkeling van lokale slimme energiedistributiesystemen te bevorderen,<sup>75</sup> zowel voor de kleinere projecten met niet meer dan 500 aangesloten als voor de grotere met maximaal 10.000 afnemers. Deze regeling biedt ruimte voor ‘privaat’ beheer en verticale integratie van productie, levering en distributie binnen één organisatie. Beheerders van de distributiesystemen waarvoor de Minister ontheffing heeft verleend, kunnen zelf een tariefberekenningsmethode vaststellen en daarbij kiezen voor variabele tarieven. Deze moet vervolgens ter vaststelling worden voorgelegd aan ACM.<sup>76</sup> Een belangrijk verschil met GDS is dat volgens de Experimenteerregeling in principe alleen huishoudens betrokken kunnen zijn en deze tevens lid moeten zijn van een energie coöperatie. De Experimenteerregeling treedt naar verwachting per 1 januari 2015 in werking.<sup>77</sup>

In de praktijk bestaat kritiek op de beperkte reikwijdte van deze regeling. Dit betreft onder meer de beperking tot alleen huishoudens en ook de termijn voor deze experimenten van tien jaren. Deze uitzondering is daarbij bovendien beperkt tot elektriciteit.

#### **6.5. Verschillen en overeenkomsten**

De uitzonderingen op de bestaande regulering van distributiesystemen ten behoeve van GDS, directe lijnen en projecten in de zin van de Experimenteerregeling hebben, voor zover in dit kader van belang, ook betrekking op de regels die bij en krachtens de wet voor het energie-berichtenverkeer en -communicatie in de InformatieCode en andere genoemde voorschriften zijn vastgelegd. De daarop aangesloten vallen daarmee ook buiten het hiervoor beschreven wettelijke geregelde energiedatabeheer en -communicatiesysteem. Dit is alleen van toepassing ten aanzien van de aansluiting van het GDS op het ‘openbare’ distributiesysteem.<sup>78</sup> Uit het

---

<sup>75</sup> Art. 7a lid 2 Elektriciteitswet.

<sup>76</sup> Art. 13 Experimenteerregeling.

<sup>77</sup> Deze is gebaseerd op art. 7a Elektriciteitswet. Zie Besluit van ....., houdende het bij wege van experiment afwijken van de Elektriciteitswet 1998 voor decentrale opwekking van duurzame elektriciteit (Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteit opwekking).

<sup>78</sup> Uit het wettelijk stelsel valt af te leiden dat de beheerder van “een particulier” net wel desgewenst van het elektronische berichtenverkeer bedoeld in 3.8.1 van de Systeemcode Elektriciteit en 4.1.1 van de Informatiecode



wettelijk stelsel valt af te leiden dat de beheerder van een ‘particulier’ net wel desgewenst van het elektronische berichtenverkeer bedoeld in 3.8.1 van de Systeemcode Elektriciteit en 4.1.1 van de Informatiecode Elektriciteit en Gas gebruik kan maken, mits hij daartoe gerechtigd is en daarnaast aan voorwaarden uit de NetCode Elektriciteit voldoet.<sup>79</sup> Hij heeft dienaangaande, voor zover wij kunnen nagaan, overigens geen afdwingbaar recht.

Voor alle duidelijkheid: het eerder genoemde Citiworks-arrest stelt buiten twijfel dat ook voor bijzondere (private, kleine) distributiesystemen het recht van derden-toegang geldt, dus hoogstwaarschijnlijk ook met betrekking tot het energiedata- en communicatiesysteem waarvan binnen het GDS of het ‘experimenteer-project’ gebruik wordt gemaakt. Dit geldt tevens voor directe lijnen. Dit is voor directe lijnen uitdrukkelijk wettelijk vastgelegd.<sup>80</sup> Afnemers die zijn aangesloten op deze bijzondere ‘distributiesystemen’ moeten dus met een andere marktpartij, energiecontracten kunnen afsluiten. Deze kan een andere leverancier of programmaverantwoordelijke partij zijn dan die waarmee de beheerder van het ‘bijzondere distributiesysteem’ heeft gecontracteerd. Deze derde heeft volgens maatstaven van het Citiworks-arrest recht op toegang op het de energiegegevens die deze exploitant binnen zijn distributiesysteem heeft gegenereerd voor zover deze noodzakelijk zijn voor de financiële afwikkeling van de energietransacties met de desbetreffende aangeslotene (mits de laatstgenoemde daartoe toestemming heeft gegeven). In de praktijk kan dit echter moeilijk realiseerbaar blijken omdat ICT van deze derde partij - leverancier of PV-houder - niet aansluit op de ICT die operationeel is binnen deze bijzondere ‘distributiesystemen’.

## **7.     *Implicaties***

### **7.1.   *Lokale markten***

Nieuwe energiehandel die kan voortkomen uit lokale energievoorzieningen is dus in hoge mate afhankelijk gesteld van het tempo waarin en de wijze waarop netbedrijven het energiedata-beheer en -communicatiesysteem inrichten. Deze nieuwe energiehandel ziet bijvoorbeeld op de transacties binnen lokale energie-coöperaties en andere samenwerkingsverbanden en ook de handel in flexibiliteitsvermogen door lokale partijen die in deze organisaties deelnemen. Deze afhankelijkheid ligt besloten in het wettelijk stelsel voor energiedatabeheer en -communicatie en het daarvoor aan de distributiesysteembeheerders wettelijk toegekende monopolie.

---

Elektriciteit en Gas gebruik kan maken, mits hij daartoe gerechtigd is en daarnaast aan voorwaarden uit de NetCode Elektriciteit (art. 2.7.5). Hij heeft dienaangaande voor zover wij kunnen nagaan geen afdwingbaar recht.

<sup>79</sup> Art. 2.7.5 Netcode

<sup>80</sup> Art. 34 lid 4 Derde Elektriciteitsrichtlijn . In de Derde Gasrichtlijn ontbreekt een vergelijkbare bepaling.



De uitrol van slimme meters door netbedrijven is nu gaande. Zij bepalen de planning daarvan en ingeval een aangeslotene eerder van de voorgeschreven slimme meter voorzien wil worden kan dit in de praktijk geschieden tegen betaling.<sup>81</sup> Ook anderen mogen slimme meters (voor het eerst) plaatsen, mits deze meters de wettelijke functies kunnen vervullen.<sup>82</sup>

Deze slimme meter moet op basis van de wettelijke functieomschrijving ook in 'productie' van energiedata op kwartierbasis kunnen voorzien. Leveranciers kunnen vervolgens jegens hun afnemers over deze data beschikken. Andere marktpartijen kunnen dit ook, mits daarvoor toestemming van de gebruiker is verkregen op wie de gegevens betrekking hebben. Het is heden echter niet uitdrukkelijk geregeld dat de gebruiker zelf recht heeft op rechtstreekse verstrekking van de data die op zijn verbruik en eventuele invoeding (als prosumpt) betrekking hebben en op welk moment. Dit zou hem in zijn handelsmogelijkheden kunnen beperken.

### **7.2. Monopolie**

Belangrijke onderdelen van het energiedatabeheer en -communicatiesysteem zijn onder het wettelijk monopolie van netbeheerders gebracht, zoals we zagen. Het bestaan van monopolies is echter geen vaststaand gegeven en kan naar tijd en plaats, afhankelijk van ontwikkelingen in een sector veranderen. Voor introductie van de liberalisering was productie en levering van energie bijvoorbeeld ook in handen van monopolisten, die wettelijke bescherming genoten en werd dit gerechtvaardigd geacht<sup>83</sup>. Daarover wordt nu wezenlijk anders gedacht. Energielevering en -productie zijn inmiddels bij Europese en nationale wetgeving geliberaliseerd, sinds 1 juli 2008 ook voor de retailmarkt. Marktpartijen kunnen wat betreft deze activiteiten in concurrentie treden

De genoemde Europese eisen impliceren ten eerste dat een wettelijk monopolie inzake het energiedatabeheer- en communicatiesysteem slechts gerechtvaardigd is ingeval dit dient ter bescherming één van de genoemde algemene belangen, de universele dienstverlening (vervullen van een nutsfunctie) en (in dat verband), bescherming van consumenten, de leveringszekerheid of milieu- en klimaatdoelen (o.a. te realiseren door energie-efficiëntie). Vereist is bovendien dat andere voorzieningen die deze bescherming ook kunnen bieden en tegelijk in mindere mate mededinging beperken, niet voorhanden zijn.

---

<sup>81</sup> Art. 26ad lid 4 Elektriciteitswet en art. 13d lid 4 Gaswet; ACM, Monitoringsrapportage kleinschalige aanbieder slimme meter, 7 november 2013, p. 21.

<sup>82</sup> Art. 26ab lid 6 Juncto 95la Elektriciteitswet en art. 13d lid 6 juncto art. 42a Gaswet; tevens het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen.

<sup>83</sup> Vgl. Handvatten II, par. 4.3.



Zo'n andere minder ingrijpende voorziening zou kunnen bestaan uit dwingend rechtelijke regels die gelden voor een ieder die zich (in concurrentie) bezig houdt energiedatabeheer- en communicatie, bijvoorbeeld inzake het recht van (derden-)toegang, bepaalde wettelijke inrichtingseisen, (daarbij behorend) toezicht op interconnectie, comptabiliteit en een wettelijk accreditatie- en certificeringssysteem. Voorts valt te denken aan 'moderne' wettelijke splitsingseisen ten aanzien van bedrijven die er voor hebben gekozen om zich op de markt van energiedatabeheer- en communicatie te begeven. Hen of zusters en broeders die deel uitmaken van dezelfde ondernemingsgroep zou verboden kunnen worden om andere energieactiviteiten zoals levering en uitoefening van programmaverantwoordelijkheid uit te oefenen.

Voor zover een lidstaat voorzieningen nodig acht om de benodigde investeringen in het energiedatabeheer- en communicatiesysteem te verzekeren zijn eveneens andere, minder ingrijpende voorzieningen dan een wettelijk monopolie denkbaar, zoals (als uiterste middel) (tijdelijke) regulering van minimumprijzen voor verleende digitale dienstverlening, subsidiering van de opstartfase en dergelijke.

Een wetgever die een monopolie aan bepaalde bedrijven voor energiedatabeheer- en communicatie toekent, zal dus ten eerste moeten benoemen welke betrokken algemene belangen dit monopolie rechtvaardigen en voorts de verschillende alternatieve voorzieningen tegen elkaar moeten afwegen waarlangs deze belangen kunnen worden gediend. De wetgever zal daarbij ook onderscheid moeten maken naar typen energieactiviteiten en -transacties welke het energiedatabeheer- en communicatiesysteem ten doel heeft te faciliteren. Een dergelijke analyse heeft voor zover wij hebben kunnen nagaan bij het opstellen van het hiervoor beschreven wettelijk systeem zoals onder meer vastgelegd in het kader van de InformatieCode niet kenbaar plaatsgevonden. Ook in het kader van STROOM moet een diepgaande afweging dienaangaande nog plaatsvinden.

Het is echter nog te vroeg om definitieve oordelen te vellen over de uitkomst van dit proces. Het kan blijken dat een wettelijk monopolie met betrekking tot delen het energie energiedatabeheer- en communicatiesysteem gerechtvaardigd is om de leveringszekerheid en consumentenbescherming te borgen. Vervolgens zal ook moeten worden bekeken of dit monopolie dan ook aan de bestaande netbedrijven zou moeten toekomen of dat dit aan andere, private (rechts)personen kan worden toegekend .

Ook een andere uitkomst van de nadere discussie en analyse is mogelijk, een 'omgekeerde,' uitkomst. Technische innovatie kan zich dusdanig ontwikkelen dat het huidige monopolie met betrekking tot het energiedatabeheer- en communicatiesysteem ook voor zover dit dient ter ondersteuning van de fysieke balanshandhaving en het congestiemanagement in de toekomst



(deels) niet langer in stand valt te houden. Het kan op termijn blijken dat de eerder genoemde alternatieve reguleringsvoorzieningen voldoende waarborgen bieden om de leveringszekerheid en wettelijk beschermde belangen van verbruikers op minder ingrijpende wijze te waarborgen.

### **7.3. Herintreding van distributiesysteembeheerders in de markt**

Als straks mocht blijken dat vanwege het voortschrijden van de techniek en het dalen van de kosten het wettelijke monopolie van bestaande netbedrijven met betrekking tot het databehee- en communicatiesysteem niet langer gerechtvaardigd is, dan komt de vraag aan de orde of deze netbedrijven ‘als gewone marktpartij’ in concurrentie met andere mogen treden.

Een distributiesysteembeheerder mag naar Europees recht en nationaal recht ook andere activiteiten verrichten, maar daarvoor gelden wel belangrijke beperkingen. Voor distributiesysteembeheerders geldt de verplichting, voor zover deze deel uitmaken van een ondernemersgroep waarin ook levering en/of productie zijn ondergebracht, van een administratieve, organisatorische en personele splitsing binnen de groep tussen deze en de distributietaken. Nederlandse wetgeving gaat verder en verplicht sinds de inwerkingtreding van de Wet onafhankelijk netbeheer (Won) ook tot scheiding van eigendom.<sup>84</sup> Niet alleen mag de distributiesysteembeheerder zich niet met deze laatstgenoemde activiteiten bezig houden. Dit is ook verboden voor de andere rechtspersonen binnen een netbedrijf.

Verder geldt in de nationale wetgeving om misbruik van het monopolie tegen te gaan de dwingende regel dat distributiesysteembeheerders naast hun wettelijk opgedragen taken geen nevenactiviteiten mogen verrichten waarmee in concurrentie met andere marktpartijen wordt getreden. Deze eis stelt Europese energiewetgeving niet, maar op grond van Europese regels voor (verboden) staatssteun mag in ieder geval geen sprake zijn van (verkapte) kruissubsidiëring.<sup>85</sup>

Distributiesysteembeheerders ‘zelf’ mogen zich dus volgens een strikte lezing van nationale energiewetgeving niet langer met energiedatabeheer en -communicatie bezig houden op het moment dat deze activiteiten aan de markt worden overgelaten. Deze wetgeving sluit daarentegen niet uit dat andere onderdelen van het netbedrijf, waarvan de distributiesysteembeheerder deel uitmaakt, commerciële activiteiten in concurrentie verricht, zoals opslag of het faciliteren van (nieuwe) marktplaatsen. Dit mag, mits geen sprake is van

---

<sup>84</sup> Art. 10b Elektriciteitswet en art. 2c STROOM.

<sup>85</sup> Art. 37 Derde Elektriciteitsrichtlijn: er mag geen kruissubsidiëring plaatsvinden tussen distributie, levering en productie. Art. 41 onder f Derde Gasrichtlijn, Kruissubsidies zijn op zich niet wettelijk verboden. Alleen wanneer hier misbruik van wordt gemaakt. Zo blijkt uit UPS/Deutsche post (2002), C 281/27, par. 61. Vgl. Michael Fehling, Problems of Cross-subsidisation, in ‘The changing legal framework for services of general interest in Europe: between competition and solidarity’, ed. by Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, 2009, p. 137



25 NOVEMBER 2014, BLZ 30 VAN 32.

kruissubsidiëring door de betrokken distributiesysteembeheerder.<sup>86</sup> Deze kan mogelijk optreden wanneer financieringsmogelijkheden aan het netbedrijf worden geboden, vanwege onderpand van of garanties door de distributiesysteembeheerder. Waarborgen daarvoor zijn overigens in de wet opgenomen.<sup>87</sup>

Onder STROOM worden de mogelijkheden voor de andere rechtspersonen binnen het netbedrijf<sup>88</sup> teruggebracht om concurrerende nevenactiviteiten te verrichten. Deze mogen volgens het voorliggende voorstel slechts meetdiensten verrichten en meetinrichtingen onderhouden.<sup>89</sup> Energiedatabeheer- en communicatie vallen daarbuiten. Wel staat STROOM toe dat bij wijze van overgangperiode, om te beginnen van hooguit vijf jaren, bepaalde nevenactiviteiten aan distributiesysteembeheerder worden opgedragen die van belang zijn om energie-efficiëntie van distributiesystemen te verhogen; deze taken zijn dan niet exclusief, maar worden in concurrentie met de markt uitgeoefend.<sup>90</sup> Deze activiteiten moeten bij AMvB worden aangewezen. De wetgever denkt daarbij vooralsnog aan beheer van voor 'slimme' energiesystemen benodigde ICT en opslag.<sup>91</sup> Mede in het licht van het hiervoor beschreven wettelijk stelsel voor energiedatabeheer en -communicatie komt de vraag op aan welke ICT-activiteiten de wetgever heeft gedacht, of daartoe ook activiteiten behoren die - mogelijk in strijd met de Europese regels voor mededinging-beperkende maatregelen - heden nog onder het monopolie van distributiesysteembeheerders vallen.

De wetgever houdt daarbij een vijfjarentermijn aan waarin marktpartijen deze ICT-diensten (ook) kunnen gaan leveren. Maar de ruimte voor concurrentie blijkt bij nadere lezing beperkt, tenminste als de huidige InformatieCode ongewijzigd blijft. De distributiesysteembeheerders behouden immers het monopolie van de diverse relevante registers en alleen de gegevens uit die registers kunnen gebruikt worden. De inrichting van die registers bepaalt hoe snel en accuraat, welke gegevens worden verwerkt en - met toestemming van de aangeslotenen waarop deze betrekking hebben - in welke vorm deze worden verstrekt aan marktpartijen. Ook bij facturering van werkelijk verbruik in plaats van op basis van profielen, blijft de leverancier aangewezen op deze registers. Hij moet immers gebruik maken van de met slimme meters van distributiesysteembeheerder verzamelde energiegegevens die vervolgens 'bewaard' worden in de wettelijke registers die onder het beheer van distributiesysteembeheerders vallen. Alleen de

---

<sup>86</sup> Michael Fehling (zie vorige noot).

<sup>87</sup> Art. 17 en 18 Elektriciteitswet en art. 10b en 10d Gaswet.

<sup>88</sup> Art. 10 STROOM: de "infrastructuurgroep".

<sup>89</sup> Art. 4.17 lid 1 onder a en d STROOM.

<sup>90</sup> Voorstel MvT bij STROOM, par. 5.9.

<sup>91</sup> Voorstel MvT bij STROOM, par. 5.9.



handel die zich puur beperkt tot aankoop en verkoop van flexibiliteitsvermogen aan de verbruikerskant is niet op de gegevens uit deze registers aangewezen. Hetzelfde geldt voor de handel die op een directe lijn of binnen de grenzen van een gesloten distributiesysteem plaatsvindt. Kortom, dit betreft een zeer beperkt deel van de totale energiehandel.

De markt is daarbij afhankelijk van de kwaliteit van de ICT die distributiesysteembeheerders gebruiken en het moet blijken of daarbij voor de beste 'kwaliteit en kostenverhouding' is gekozen om actief energiebeheer van - veelal kleine - partijen bij lokale duurzame energievoorzieningen optimaal te faciliteren.

Die vijfjarentermijn lijkt te zijn bedoeld om te ervaren of de concurrentie binnen die tijd goed op gang komt. Deze vijfjarentermijn is opmerkelijk. Het is niet verwonderlijk dat, in een omgeving die in beweging is, sommige taken niet als vanzelf door marktpartijen opgepakt worden, temeer wanneer blijkt dat mogelijk relevante taken zelfs niet door marktpartijen mogen worden opgepakt. Daar komt bij de wettelijk verplichte 'slimme' meter nog grotendeels moet worden uitgerold. Voor het niet opgang komen van de 'markt' kunnen ook nog andere redenen bestaan, variërend van (vermeende) juridische onduidelijkheid over het mogen uitvoeren van een taak tot het (nog niet) rendabel kunnen uitvoeren van een taak. Het kiezen van het juiste instrumentarium is daarbij bovendien van groot belang. De overheid kan met tal van middelen een gewenste ontwikkeling stimuleren: van voorlichting via financiële instrumenten (garantstelling, subsidiering) en inkoop (tenders) tot ge- en verboden. Bovendien, en dit is wellicht nog het meest pregnant, is in feite wat betreft de energiedatabeheer en de energiecommunicatie naar verwachting maar zeer beperkte ruimte voor marktwerking vanwege het bestaande wettelijk stelsel.

Ingeval de markt vervolgens niet in concurrentie treedt kan volgens STROOM alsnog voor de desbetreffende energiebeheer- en -communicatietaken een wettelijk monopolie aan systeembeheerders worden toegekend.<sup>92</sup> Het is de vraag of deze ingrijpende regeling van het alsnog exclusief toebedelen van desbetreffende taken aan distributiesysteembeheerders verenigbaar is met Europese regels en eisen zoals het voormelde noodzakelijkheidsbeginsel.

## **8.     *Epiloog***

Met de verdere ontwikkeling van lokale energievoorzieningen zal dus de behoefte groeien aan distributiesysteem die meer op maat van de directe omgeving kunnen worden ingericht, met meer mogelijkheden om lokale vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, verbruikers in diverse

---

<sup>92</sup> Par. 5.10, MvT bij STROOM.



- nieuwe soorten - transacties te ondersteunen, bijvoorbeeld ook die waarbij zij als producent optreden, aan variabele tarieven om energie- en kostenefficiënt gebruik van het distributie te belonen en daarmee te stimuleren, en ook aan integratie van diverse energieactiviteiten. Deze integratie kan verticaal van aard zijn waarbij opwek, levering, opslag en handel binnen één organisatie plaatsvinden, alsmede een horizontaal karakter hebben door distributie van diverse energiestromen binnen één organisatie op elkaar af te stemmen. Geavanceerde lokale energievoorzieningen met bijpassend lokaal distributiesysteem hebben in de toekomst mogelijk nog maar een kleine aansluiting nodig op het landelijk dekkende geheel van grotere distributie- en transportsystemen.

Deze onderzoeknotitie is vooral ingegaan op de bestaande en mogelijk toekomstige regulering van een geavanceerd energiedatabaseersysteem dat over de hele breedte voor de verdere ontwikkeling van lokale energievoorzieningen nodig is. De andere kwesties zoals variabele tarieven, verticale integratie op kleine schaal, en 'privaat' beheer van distributiesystemen (voor het overige) zijn eveneens belangrijke onderwerpen. Onderzoek en publicaties dienaangaande vonden en vinden in andere context plaats.