



# Kleinverbruik en Programma- verantwoordelijkheid

Hoofdstuk A van een onderzoek naar alternatieven voor de huidige onverantwoordelijkheid van kleinverbruikers



**21 juli 2020**

Martijn van Gils (UU), Maurits de Munck (UU), Anoeska Buijze (UU), Eva Winters (TNO), Frits Otte (UU), Sten Swanenberg (Krachtwerk / Alliander) en Annelies Huygen (UU / TNO).

## **INHOUDSOPGAVE HOOFDSTUK A : "DOELSTELLINGEN, BELEID EN WETGEVING"**

<b>0. Samenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>6</b>
1.1. Onderwerp van dit onderzoek.....	6
1.2. Ontwikkelingen.....	6
1.3. Nieuwe rollen .....	7
1.4. Leeswijzer .....	9
<b>2. 'State-of-play' en toekomstige ontwikkelingen van de elektriciteitsmarkt in Nederland.....</b>	<b>10</b>
2.1. De Nederlandse energieketen.....	10
2.2. De liberalisering .....	10
2.3. Diverse elektriciteitsmarkten.....	11
<b>3. Programmaverantwoordelijkheid .....</b>	<b>12</b>
3.1. Het stelsel van programmaverantwoordelijkheid .....	12
3.2. PV-houders.....	13
3.3. Het uitoefenen van programmaverantwoordelijkheid.....	14
3.3.1. Het indienen en wijzigen van een extern commercieel handelsprogramma en energieprogramma....	14
3.3.2. Goedkeuring van een energieprogramma door TenneT.....	15
3.4. Het uitoefenen van programmaverantwoordelijkheid in de praktijk: een scenario.....	16
3.5. Programmaverantwoordelijkheid en onbalans .....	17
3.6. Aggregatie en programmaverantwoordelijkheid.....	17
3.6.1. Aggregatie .....	17
3.6.2. De Elektriciteitsrichtlijn.....	18
3.6.3. Nederlandse wet- en regelgeving.....	19
3.6.4. Aggregatie en programmaverantwoordelijkheid: voorbeeld grootgebruikers.....	20
3.6.5. Aggregatie en programmaverantwoordelijkheid: voorbeeld kleinverbruikers .....	21
<b>4. Kleinverbruikers .....</b>	<b>22</b>
4.1. Inleiding .....	22
4.2. De positie van kleinverbruikers in het recht .....	22
4.2.1. Elektriciteitswet 1998 en Burgerlijk Wetboek 6 en 7.....	22
4.2.2. Elektriciteitsprijs en redelijke tarieven.....	24
4.2.3. Redelijke prijs .....	26
4.2.4. Redelijke voorwaarden.....	27
4.2.5. Andere relevante bepalingen uit Elektriciteitswet 1998 .....	28
4.2.6. Conclusie kleinverbruikers in de wet .....	29
4.3. Van consument naar prosumant: de veranderende positie van kleinverbruikers .....	29
4.3.1. Positie van kleinverbruikers onder de E-Richtlijn en de E-Verordening.....	30
4.3.2. Positie van kleinverbruikers onder de Hernieuwbare Energie Richtlijn .....	33

## **HOOFDSTUK A "DOELSTELLINGEN, BELEID EN WETGEVING"**

*Dit is de voorlopige tekst van hoofdstuk A van het onderzoeksproject Kleinverbruik en Programmaverantwoordelijkheid (KVPV), dat door de Universiteit Utrecht en TNO in samenwerking met Alliander wordt uitgevoerd. Deze tekst zal in het eindrapport worden opgenomen, waarbij als de verdere resultaten van het onderzoek daar aanleiding toe geven nog aanvullingen of wijzigingen aangebracht zullen worden.*

*Het KVPV-team  
21 juli 2020*

*contact: [f.j.otte@uu.nl](mailto:f.j.otte@uu.nl)  
of [a.buijze@uu.nl](mailto:a.buijze@uu.nl)*

## **o. Samenvatting**

Dit onderzoek stelt de relatie tussen kleinverbruikers en programmaverantwoordelijkheid centraal. Kleinverbruikers zijn alle huishoudens, en een deel van het MKB, die gebruikmaken van het Nederlandse elektriciteitsnet. Programmaverantwoordelijkheid is een instrument dat helpt om continu de consumptie en productie van elektriciteit in evenwicht te houden. Daartoe is iedere gebruiker van elektriciteit in beginsel verantwoordelijkheid van tevoren zijn elektriciteitsverbruik vast te leggen in een programma, en zich vervolgens volgens dat programma te gedragen. Alleen de kleinverbruikers zijn van deze plicht uitgezonderd. In het licht van recente en toekomstige ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt, kan echter de vraag worden gesteld of de huidige regeling van programmaverantwoordelijkheid nog past bij de positie van kleinverbruikers.

Decentrale opwek van duurzame energie, met name door zonnepanelen, en digitalisering, zorgen dat kleinverbruikers meer mogelijkheden hebben dan voorheen. Zo kunnen zij gemakkelijk zelf energie opwekken door bijvoorbeeld zonnepanelen aan te schaffen, en deze energie weer aan andere partijen doorverkopen. Ook kunnen kleinverbruikers een rol spelen bij het ondervangen van problemen die door de energietransitie ontstaan door het vergroten van de flexibiliteit aan de vraagzijde en het consumeren van lokaal opgewekte energie.

Wijziging van de wettelijke regeling van de programmaverantwoordelijkheid zou twee potentiële voordelen kunnen opleveren. Allereerst zou, wanneer zou blijken dat de huidige PV-regeling het voor kleinverbruikers moeilijker maakt gebruik te maken van nieuw ontstane technologische mogelijkheden, wijziging van die regeling kleinverbruikers in staat stellen meer van die ontwikkelingen te profiteren. Ten tweede kan het geven van meer mogelijkheden met betrekking tot het uitoefenen van hun programmaverantwoordelijkheid aan kleinverbruikers ertoe leiden, dat zij in staat worden gesteld nieuwe functies binnen het elektriciteitssysteem te vervullen, die met het oog op het handhaven van de netbalans in een situatie met een (veel) groter aandeel variabele duurzame energiebronnen wenselijk zijn. Daarom wordt in dit onderzoek onderzocht of de huidige regeling van de programmaverantwoordelijkheid in de weg staat aan het ontplooiën van initiatieven door of voor kleinverbruikers, en zo ja, hoe die regeling gewijzigd kan worden.

Zoals in het bovenstaande reeds is beschreven, is programmaverantwoordelijkheid een begrip dat betrekking heeft op de noodzaak om continu de consumptie en productie van elektriciteit in evenwicht te houden. Aangezien elektrische stroom maar beperkt kan worden opgeslagen, is het noodzakelijk om een balans in de Nederlandse stroomvoorziening te handhaven. Programmaverantwoordelijkheid voorziet in een kostenefficiënt en effectief balanssysteem. Volgens het stelsel van programmaverantwoordelijkheid zijn alle aangeslotenen in beginsel verplicht ieder kwartier in balans te zijn. Deze verplichting kan ook worden overgedragen. Voor kleinverbruikers geldt, dat hun leverancier voor hen de programmaverantwoordelijkheid draagt. Programmaverantwoordelijke marktpartijen zijn verplicht om energieprogramma's bij TenneT in te dienen, waarin de PV-houder een prognose opneemt van de hoeveelheid elektriciteit die voor elke onbalansverrekeningsperiode in een etmaal zal worden geleverd en/of afgenomen. TenneT dient deze energieprogramma's goed te keuren. PV-houders zijn gehouden zich volgens het ingediende en goedgekeurde programma te gedragen. Zij kunnen hier echter wel van afwijken, maar als de volgende dag toch sprake blijkt te zijn van een onbalans, rekent TenneT dit met de PV-houders af tegen de onbalansprijs. Kleinverbruikers zijn niet programmaverantwoordelijk. Hun programmaverantwoordelijkheid is belegd bij hun leverancier, die hen op basis van prognoses en gecollectiveerd opneemt in zijn energieprogramma. Wanneer toch op enig moment onbalans ontstaat, grijpt TenneT in om fysieke balanshandhaving te realiseren door balanceringsenergie (regelvermogen en reservevermogen) of balanceringscapaciteit (noodvermogen) in te kopen.

Kleinverbruikers zijn niet programmaverantwoordelijk en kunnen dus niet handelen op de energiemarkten. Ook zorgen stabiele elektriciteitsprijzen ervoor dat kleinverbruikers geen financieel voordeel hebben van flexibiliteit in hun energiegebruik. Een aggregator stelt een kleinverbruiker echter wel in staat om de flexibiliteit van zijn energiegebruik te benutten. De kleinverbruiker en aggregator spreken namelijk af dat de aggregator het elektriciteitsverbruik van de kleinverbruiker kan verhogen of verlagen afhankelijk van de elektriciteitsprijs. De aggregator kan hiervoor verschillende technische mechanismen gebruiken. Een

aggregator kan echter ook als marktdeelnemer optreden, wat inhoudt dat hij de ontsloten flexibiliteit verhandelt op eigen risico.

Het juridische raamwerk omtrent kleinverbruikers omvat veel wetgeving. De Elektriciteitswet bepaalt allereerst dat kleinverbruikers afnemers op de Nederlandse elektriciteitsmarkt zijn, die beschikken over een aansluiting op het elektriciteitsnet met een totale maximale doorlaatwaarde van 3\*80 A. De kwalificatie als kleinverbruiker hangt dus af van de capaciteit van de aansluiting van de consument. De Elektriciteitswet biedt meer bescherming aan kleinverbruikers dan grootverbruikers. De bijzondere positie van kleinverbruikers blijkt uit diverse juridische bepalingen. Zo behoeven leveranciers een vergunning om elektriciteit aan kleinverbruikers te leveren, wat niet noodzakelijk is voor de levering aan grootverbruikers. Ook zijn vergunninghouders verplicht om elektriciteit op een betrouwbare wijze en tegen redelijke voorwaarden en tarieven te leveren. Dit vergunningstelsel is erop gericht om de kleinverbruikers tegen de leveranciers te beschermen en leveringszekerheid te bewerkstelligen.

Vergunninghouders zijn verplicht elektriciteit te leveren tegen redelijke prijzen. De elektriciteitsprijs bestaat uit een leveringstarief, netbeheer- en transportkosten, overheidsheffingen en btw. De ACM houdt toezicht op de werking van de elektriciteitsmarkt en zorgt dat de prijs van energie tot stand komt door eerlijke concurrentie. Wanneer concurrentie niet goed mogelijk is, reguleert de ACM prijzen. Zo houdt de ACM toezicht op diverse componenten van de elektriciteitsprijs en zorgt de ACM ervoor dat de gehanteerde prijzen niet buiten gestelde kaders vallen. De leveringstarieven zijn bijvoorbeeld grotendeels vrij, maar de ACM reguleert wel de netbeheer- en transportkosten.

Ook moeten redelijke voorwaarden worden geboden. Hieronder vallen onder andere transparante informatieverstrekking en heldere contractvoorwaarden. Ook zijn onredelijk bezwarende bedingen verboden. Verder mogen kleinverbruikers 's winters niet zonder stroom komen te zitten, en dienen netbeheerders en vergunninghouders een beleid te voeren, dat erop is gericht om afsluiting van de kleinverbruiker in de winter te voorkomen. Ook moeten leveranciers elektriciteitslevering in ieder geval door middel van een modelcontract, wat door de ACM is vastgesteld, aanbieden.

Bescherming van kleinverbruikers wordt in een geliberaliseerde energiemarkt dus noodzakelijk geacht. Deze bescherming gaat vaak verder dan in het reguliere consumentenbeschermingsrecht, wat valt te verklaren door de bijzondere rol die energie in onze levensbehoeften speelt. Wel zijn er tekenen dat de wetgever vindt dat kleinverbruikers minder bescherming nodig hebben. Zo kunnen zij nu ook gebruikmaken van dynamische tarieven, waardoor zij meer worden blootgesteld aan de marktwerking. Desalniettemin is het huidige systeem in de praktijk niet goed toegankelijk voor kleinverbruikers. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat zij niet beschikken over de benodigde kennis, informatie en bevoegdheden om te kunnen handelen in elektriciteit. Het ontbreken van programmaverantwoordelijkheid leidt er immers toe dat zij niet kunnen handelen op diverse elektriciteitsmarkten.

De huidige positie van de kleinverbruiker is echter aan verandering onderhevig. Zo presenteerde de Europese Commissie in 2016 een pakket van acht maatregelen (het 'winterpakket') dat de doelstellingen van de Europese energie-unie moest verwezenlijken. In het winterpakket is een belangrijke rol voorzien voor consumenten. Volgens het pakket moeten markten zo worden vormgegeven, dat zij incentives bieden aan consumenten om zich actiever op te stellen, en bij te dragen aan de stabiliteit van het elektriciteitssysteem. Zo worden eindafnemers in staat gesteld om als marktdeelnemers op te treden op de energiemarkt en bij de energietransitie. Voor de positie van kleinverbruikers zijn met name de E-Richtlijn en de E-Verordening relevant, alsmede de Hernieuwbare Energie Richtlijn. Deze instrumenten zijn in detail in werkpakket A besproken. De wetgeving bevat het uitgangspunt dat tussen verschillende typen afnemers niet wordt gediscrimineerd, waaronder bij de regeling van de balanceringsverantwoordelijkheid. De wetgeving ziet kleinverbruikers in beginsel als volwaardige deelnemers aan de elektriciteitsmarkten, die zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun impact op het elektriciteitssysteem, maar hun kleinschalige verbruik verhindert in de praktijk hun individuele deelname aan de wholesale-markten.

# 1. Inleiding

## 1.1. Onderwerp van dit onderzoek

In dit onderzoek staat de relatie tussen kleinverbruikers en programmaverantwoordelijkheid centraal; twee begrippen die een toelichting behoeven. De kleinverbruiker is in het elektriciteitssysteem technisch gedefinieerd aan de hand van de capaciteit van de aansluiting op het net; alle huishoudens en een deel van het MKB hebben een dergelijke aansluiting, en zijn dus kleinverbruiker. Programmaverantwoordelijkheid is een instrument dat helpt om continu de consumptie en productie van elektriciteit in evenwicht te houden. Dit is goed uit te leggen aan de hand van de verantwoordelijkheid van de traditionele molenaar. Als de molenaar graag gaat malen, moet hij de wieken in de wind zetten om de maalsteen te laten draaien. Houdt hij op met malen, dan moet hij de wieken uit de wind draaien om te voorkomen dat deze op hol slaan. In de moderne tijd is dat niet anders: als de bakker nu zijn elektrische maalwerk inschakelt, zal ergens in Nederland (of Europa) een elektriciteitscentrale een tandje hoger gezet moeten worden. Om te zorgen dat dit daadwerkelijk gebeurt, is iedere gebruiker van elektriciteit in beginsel verantwoordelijkheid van tevoren zijn elektriciteitsverbruik vast te leggen in een programma, en zich vervolgens volgens dat programma te gedragen. Alleen de kleinverbruikers zijn van deze plicht uitgezonderd.

## 1.2. Ontwikkelingen

Op het eerste gezicht ligt de samenhang tussen kleinverbruikers en programmaverantwoordelijkheid niet voor de hand. Kenmerkend voor programmaverantwoordelijkheid is immers, dat die zich juist niet uitstrekt naar kleinverbruikers. Het uitsluiten van kleinverbruikers van de regeling van programmaverantwoordelijkheid, deels ingegeven door technische beperkingen, is echter niet langer de enige mogelijkheid. Wellicht doet een andere regeling van de programmaverantwoordelijkheid voor kleinverbruikers meer recht aan hun veranderende positie op de energiemarkt, nu en in de toekomst. Voordat in meer detail wordt ingegaan op de programmaverantwoordelijkheid (PV) van eindverbruikers, is het noodzakelijk de ontwikkelingen in de energiemarkt in meer algemene zin te schetsen. Deze ontwikkelingen hebben de nodige consequenties voor kleinverbruikers, die gezamenlijk de vraag rechtvaardigen of de huidige regeling van PV nog past bij hun positie.

In de energietransitie komt een drietal ontwikkelingen samen, die grote invloed hebben op de elektriciteitsmarkten. Het gaat om de trits van decarbonisatie, decentralisering en digitalisering. Decarbonisatie, het binnen enkele decennia terugbrengen van de netto CO<sub>2</sub> uitstoot naar 0, is noodzakelijke om gevaarlijke klimaatverandering zo veel mogelijk te beperken. Ook rechtens is decarbonisatie vereist, om gevolg te geven aan het Parijs-akkoord<sup>1</sup> en te voldoen aan EU-richtlijnen.<sup>2</sup> Op nationaal niveau is in het Klimaatakkoord afgesproken dat in 2030 70% van de opgewekte elektriciteit uit duurzame bronnen komt.<sup>3</sup> Daarvoor moet een aanzienlijk deel van de elektriciteit die nu wordt opgewekt met behulp van fossiele brandstoffen in de toekomst worden vervangen door duurzame opwek. In die duurzame opwek zal vooral voorzien worden met zonne- en windenergie.<sup>4</sup>

Deze duurzame bronnen zijn meestal kleinschaliger dan conventionele elektriciteitscentrales. Het sterkst geldt dat voor zonnepanelen, die er voor zorgen dat energieproductie binnen bereik komt van huishoudens en andere kleine verbruikers. Het sterkst geldt dat voor zonnepanelen, die er voor zorgen dat ook huishoudens en bedrijven in hun directe omgeving zelf energie kunnen produceren.

De opwek van elektriciteit wordt daardoor deels gedecentraliseerd. Waar eerst op een klein aantal centrale locaties grote hoeveelheden elektriciteit werden opgewekt om vervolgens naar eindgebruikers te worden getransporteerd, komen er verspreid over het land steeds meer kleine productiecentra bij.

---

1 Overeenkomst van Parijs van 12 december 2015, Trb 2016, 162.

2 Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. PbEU 2018 L 328/82.

3 <https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit>

4 Ibid.

Decarbonisatie gaat hand in hand met elektrificatie: het gebruik van olie- en gasproducten wordt vervangen door elektriciteitsgebruik. Hierdoor kunnen transport, door middel van elektrische auto's, en verwarming, door middel van bijvoorbeeld warmtepompen of infraroodpanelen, worden gedecarboniseerd.<sup>5</sup> Onder andere vanwege deze reden maken huishoudens en bedrijven met een kleine aansluiting steeds meer gebruik van warmtepompen en elektrische vervoersmiddelen. Hierdoor neemt de vraag van kleinverbruikers naar elektriciteit toe.

Digitalisering ten slotte, zorgt ervoor dat steeds meer relevante data over productie, transport, en consumptie van elektriciteit beschikbaar komen én dat die data verwerkt kunnen worden. Daardoor ontstaan allerhande mogelijkheden, die voorheen niet bestonden. Zo kunnen consumenten real-time inzicht krijgen in hun energieverbruik met behulp van een slimme meter, terwijl zij voorheen maar één keer per jaar inzage kregen in hun verbruik. Voor marktpartijen ontstaat door het beschikbaar komen van real-time data de mogelijkheid nieuwe type leveringscontracten en andere te diensten te ontwikkelen. In de toekomst zal bovendien een steeds grotere rol zijn weggelegd voor zogenaamde smart grids. De term "smart grids" kan op diverse manieren worden gedefinieerd.<sup>6</sup> De Europese Commissie, de Council of European Energy Regulators (CEER) en de European Regulators' Group for Electricity and Gas (ERGEG) hanteren de volgende definitie: "A smart grid is an electricity network that can cost efficiently integrate the behaviour and actions of all users connected to it - generators, consumers and those that do both - in order to ensure economically efficient, sustainable power systems with low losses and high levels of quality and security of supply and safety".<sup>7</sup> Smart grids kunnen over het algemeen worden beschreven als verbeterde elektriciteitsnetwerken waarin bilaterale communicatie tussen leveraars en consumenten is mogelijk gemaakt. Consumenten, en hun elektrische apparaten, kunnen daardoor gaan reageren op signalen die zij krijgen vanuit de grid.

### 1.3. Nieuwe rollen

Deze ontwikkelingen hebben twee consequenties die relevant zijn voor dit onderzoek. In de eerste plaats ontstaan meer mogelijkheden voor kleinverbruikers. Zij kunnen gemakkelijk zelf energie opwekken door bijvoorbeeld zonnepanelen aan te schaffen. Zij kunnen, met andere woorden, optreden als 'prosumer'.<sup>8</sup> Zo dragen ze bij aan zowel de decarbonisatie als de decentralisering van elektriciteitslevering. Opgewekte energie kunnen zij zelf consumeren, maar ook, met behulp van slimme meters en andere IT-oplossingen, aan andere partijen verkopen. Ook zouden zij flexibiliteit kunnen leveren (verkopen), bijvoorbeeld door thuis- of buurtbatterijen te installeren, of door hun verbruik aan te passen. Hun vermogen tot het leveren van flexibiliteit wordt vergroot door de hierboven beschreven tendens tot elektrificatie. Door elektrische auto's en warmtepompen verschuift de vraag van kleinverbruikers van olie en gas naar elektriciteit, en daarmee ook de relevantie van het aanpassen van die vraag aan het op dat moment beschikbare aanbod. Ook hier geldt, dat digitalisering noodzakelijk is om dit potentieel te realiseren. Slimme toepassingen zullen ervoor moeten zorgen dat apparaten op het juiste moment in- dan wel uitschakelen.

Nu al is een snelle groei te zien van lokale en regionale initiatieven op het gebied van energiebesparing en duurzame energie.<sup>9</sup> Groepen burgers, bedrijven, maar ook instellingen als universiteiten, ziekenhuizen, gemeenten en woningcorporaties zetten lokaal duurzame energie-initiatieven op (bijvoorbeeld een zonnestroom collectief).<sup>10</sup> De elektriciteitsmarkt zal veranderen van een regime van centrale ordening van

---

5 Klimaatakkoord C5 Elektriciteit (2019), p. 168.

6 Leal-Arcas, R. et al - Prosumers as New Energy Actors (2018), p. 142

7 Idem

8 Ines et al - Regulatory challenges and opportunities for collective renewable energy prosumers in the EU (2020), p. 1

9 Donker, J. e.a., Naar een toekomstbestendig energiesysteem: Flexibiliteit met waarde, TNO-rapport 2015, p. 27.

10 Hajer, M., De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2011.

productie, transport en distributie, naar een systeem waarin op steeds meer plaatsen in verschillende omvang van grootte stroom wordt geproduceerd.<sup>11</sup>

Het opwekken en verkopen van energie, en het aanbieden van flexibiliteit hoeft natuurlijk niet op individueel niveau plaats te vinden. Collectieve oplossingen waarbij groepen burgers gezamenlijk energie opwekken en uitwisselen, of flexibiliteitsdiensten aanbieden, liggen binnen handbereik.

Voor kleinverbruikers biedt de transitie dus kansen. Het handhaven van de netbalans wordt echter ingewikkelder. Veel duurzame energiebronnen laten zich niet sturen en zijn daarnaast slechts beperkt voorspelbaar. Wanneer het aandeel van wind- en zonne-energie in de energiemix toeneemt, wordt het steeds moeilijker het aanbod van energie af te stemmen op de ook al grillige vraag. De wind gaat niet harder waaien op het moment dat de vraag toeneemt.

Daarnaast kunnen problemen ontstaan met congestie. Het net moet grote pieken verwerken op het moment dat duurzame bronnen energie leveren. Daarnaast staan die bronnen verspreid over een groot aantal locaties. Het elektriciteitsnet is echter ontworpen op éénrichtingsverkeer, waarbij elektriciteit vanuit centrale locaties in een steeds fijner vertakt netwerk naar eindverbruikers wordt getransporteerd.<sup>12</sup> Ook elektrificatie leidt tot een grotere belasting van het net. Kleinverbruikers zijn momenteel verantwoordelijk voor ongeveer één derde van het totale verbruik in Nederland.<sup>13</sup> Elektrificatie leidt niet alleen tot een sterke toename van de vraag naar elektriciteit, maar kan ook leiden tot een toename in de gelijktijdigheid van die vraag.<sup>14</sup> Zo zullen huishoudens in de verleiding komen om hun elektrische auto's na het werk op te laden, waardoor er op de vooravond een piek in de vraag ontstaat.

Om deze problemen te ondervangen kan de flexibiliteit aan vraagzijde worden vergroot. Daarbij wordt nadrukkelijk niet alleen gedacht aan grote spelers, maar juist ook aan kleinverbruikers.<sup>15</sup> Zoals hierboven geschetst bieden decentralisering, digitalisering en verduurzaming hen juist de mogelijkheid om anders dan voorheen flexibiliteit te bieden. Daarbij zij opgemerkt, dat wet- en regelgeving dat wel nadrukkelijk mogelijk moeten maken.<sup>16</sup> Vervolgens zullen markten zich op de nieuw geschapen mogelijkheden moeten aanpassen. Om congestie te voorkomen is het daarnaast belangrijk dat elektriciteit zo veel mogelijk wordt geconsumeerd waar die wordt opgewekt. Dat voorkomt immers dat lange afstanden over het net moeten worden afgelegd. Ook hier geldt dat kleinverbruikers een rol kunnen spelen.

De twee bovengenoemde aspecten (enerzijds de consequenties voor kleinverbruikers en anderzijds de uitdagingen voor het netwerk) hangen dus samen. Kleinverbruikers kunnen een rol spelen bij het handhaven van de netbalans, doordat zij flexibiliteit kunnen bieden, en kunnen helpen congestie te voorkomen door lokaal opgewekte energie te gebruiken wanneer die beschikbaar is dan wel die op te slaan. Dergelijke opslag van elektriciteit bij kleinverbruikers zou vraag- en aanbod pieken kunnen reduceren.<sup>17</sup> Dat gaat echter niet vanzelf. Voor individuele kleinverbruikers en energiecollectieven kan het aantrekkelijk zijn zelf de baten van hun investeringen te genieten, terwijl zij kosten afwentelen op alle energiegebruikers. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een buurtbatterij installeren en vervolgens op een moment dat er veel vraag is naar elektriciteit, en het net dus zwaarbelast is, hun elektriciteit het net op sturen. Zij kunnen dan een goede prijs krijgen voor hun elektriciteit, maar hun activiteiten ontlasten dan niet het net, maar belasten het juist.

Het systeem van programmaverantwoordelijkheid is opgezet in een situatie van centrale opwekkers en éénrichtingsverkeer van leverancier naar verbruiker. Kleinverbruikers waren passieve ontvangers van energie. De omstandigheden op de energiemarkt waren bovendien zodanig, dat kleinverbruikers beschermd dienden te worden tegen machtsmisbruik van monopolistische producenten. Die situatie bestaat niet meer. Dat geldt ten dele ook voor de juridische positie van kleinverbruikers. Denk bijvoorbeeld

- 
- 11 Leal-Arcas, R. et al - Prosumers as New Energy Actors (2018), p. 142 en Pront, S. & Buist, G. - Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie' (2014), p. 4
  - 12 Donker, J. e.a., Naar een toekomstbestendig energiesysteem: Flexibiliteit met waarde, TNO-rapport 2015, p. 27.
  - 13 Donker, J. et al - Naar een toekomstbestendig energiesysteem: Flexibiliteit met waarde (TNO, 2015), p. 65.
  - 14 Overlegtafel Energievoorziening - Belemmeringen in nettarieven (2018), p. 12.
  - 15 IRENA 2019.
  - 16 Ibid.
  - 17 Donker, J. et al - Naar een toekomstbestendig energiesysteem: Flexibiliteit met waarde (TNO, 2015), p. 45.



aan de gestadige afbouw van prijsbescherming voor de levering van energie. De regeling voor programmaverantwoordelijkheid van kleinverbruikers blijft echter ongewijzigd, en als zodanig gebaseerd op een niet langer actueel beeld van de mogelijkheden en de positie van kleinverbruikers. Dat roept de vraag op of die regeling niet gewijzigd zou moeten worden. Wij zien daarbij twee potentiële voordelen. Ten eerste zou het kleinverbruikers in staat kunnen stellen gebruik te maken van de mogelijkheden die zij door technologische ontwikkelingen en veranderende marktomstandigheden hebben gekregen, voor zover de huidige regeling voor programmaverantwoordelijkheid daar nu aan in de weg staat. De onderliggende aanname is, dat kleinverbruikers die zelf hun programmaverantwoordelijkheid willen en kunnen dragen – of die althans zelf willen kiezen aan wie zij hun programmaverantwoordelijkheid overdragen – dat zouden moeten kunnen doen. Voor dat standpunt zijn voldoende aanknopingspunten te vinden in de in paragraaf 4 te bespreken EU-rechtelijke ontwikkelingen met betrekking tot de juridische positie van de zogenaamde ‘actieve afnemer’.

Ten tweede, en samenhangend met het eerste punt, kan het geven van meer mogelijkheden met betrekking tot het uitoefenen van hun programmaverantwoordelijkheid aan kleinverbruikers ertoe leiden, dat zij in staat worden gesteld nieuwe functies binnen het elektriciteitssysteem te vervullen, die met het oog op het handhaven van de netbalans in een situatie met een (veel) groter aandeel variabele duurzame energiebronnen wenselijk zijn.

In dit onderzoek wordt daarom onderzocht of de huidige regeling van de programmaverantwoordelijkheid kleinverbruikers in staat stelt gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden die de hierboven beschreven technische ontwikkelingen creëren, of dat die juist in de weg staat aan het ontplooiën van initiatieven door of voor kleinverbruikers. Kunnen kleinverbruikers vrijelijk overeenkomsten aangaan, met welke partijen, en hebben zij toegang tot de verschillende markten? En zo niet, kan een wijziging van de regeling van programmaverantwoordelijkheid dit dan vergemakkelijken?

#### **1.4. Leeswijzer**

In dit eerste deel van het onderzoek wordt het juridisch kader geschetst. In sectie 2 wordt daarbij eerst ingegaan op de huidige inrichting van de elektriciteitsmarkt. In sectie 3 wordt het systeem van programmaverantwoordelijkheid geschetst. Daarbij wordt ingegaan op de functie van het PV-systeem bij het handhaven van de netbalans, en op de taken en mogelijkheden die PV-partijen hebben. In sectie 4 wordt ingegaan op de positie van kleinverbruikers binnen het huidige energierecht. Hoe verschilt hun positie (nog) van die van reguliere verbruikers, en welke redenen zijn daarvoor aan te dragen? Vervolgens wordt besproken hoe de positie van kleinverbruikers verandert met de implementatie van de nieuwe EU-richtlijnen (het zgn. winterpakket).

## 2. 'State-of-play' en toekomstige ontwikkelingen van de elektriciteitsmarkt in Nederland

In dit hoofdstuk worden diverse aspecten van de Nederlandse elektriciteitsmarkt besproken. De programmaverantwoordelijkheid en kleinverbruikers zijn fundamenteel voor dit onderzoek, en worden daarom niet beknopt in dit hoofdstuk, maar uitgebreid in aparte hoofdstukken (3 en 4) besproken.

### 2.1. De Nederlandse energieketen

De elektriciteits- en energieketen in Nederland omvat diverse partijen: producenten, netbeheerders, programmaverantwoordelijken, meetbedrijven, oda's (onafhankelijke dienstverleners), leveranciers en afnemers. Het opwekken van elektriciteit wordt gedaan door enkele grote producenten in elektriciteitscentrales plus een groot aantal kleinere producenten. De grootste producenten in Nederland zijn Vattenfall, Essent, Engie Electrabel, Intergen, EPZ en Uniper.<sup>18</sup> De kleinere producenten zijn reeds decennia te vinden als warmte-kracht-installaties (warmte voor de exploitant, elektriciteit deels voor de markt) bij de industrie en bij glastuinders. Daar komen in rap tempo kleine duurzame producenten bij: exploitanten van één windmolen op het erf of van windparken en huishoudens, collectieven en bedrijven met enkele tot duizenden zonnepanelen.

De netbeheerders zijn verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van de elektriciteitsnetwerken in Nederland en het transport van elektriciteit over deze netten. TenneT draagt als landelijke netbeheerder of Transmission System Operator verantwoordelijkheid voor het Nederlandse hoogspanningsnet voor spanningen boven 110 kV.<sup>19</sup> Als transmissienetbeheerder heeft TenneT aanvullende wettelijke verplichtingen, waaronder: dienstverlening voor het handhaven van de balans tussen elektriciteitsvraag en -aanbod, zorgen voor een veilige en betrouwbare stroomvoorziening, import en export van elektriciteit, en het systeem van programmaverantwoordelijkheid beheren.<sup>20</sup> Het handhaven van de netbalans, de balans tussen elektriciteitsvraag en -aanbod, is noodzakelijk om over- of onderbelasting van het elektriciteitsnet te voorkomen.<sup>21</sup> Het systeem van programmaverantwoordelijkheid is één van de instrumenten die TenneT ter beschikking heeft om de netbalans te handhaven. Daarop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Regionale netbeheerders of Distribution System Operators beheren hoogspanningsdistributienetten tot 110 kV. Er zijn in Nederland zeven regionale netbeheerders, waaronder Liander, Enexis, Stedin en Enduris.<sup>22</sup> Meetbedrijven zijn verder verantwoordelijk voor de opname van de meterstanden en de doorgave van deze standen aan de netbeheerders. Meetbedrijven moeten worden erkend door TenneT. In Nederland zijn 12 meetbedrijven erkend.<sup>23</sup> Als laatste zijn de leveranciers verantwoordelijk voor het inkopen van energie bij producenten en het verkopen hiervan aan bedrijven en consumenten. Nederland kent twee typen leveranciers: leveranciers die uitsluitend leveren aan grootverbruikers en leveranciers die tevens over een vergunning beschikken op grond van art. 95a Elektriciteitswet, waardoor zij aan kleinverbruikers mogen leveren. Nederland kent diverse elektriciteitsleveranciers, waaronder Budget Energie, Eneco, Essent en Vattenfall. Momenteel zijn deze energieleveranciers automatisch programmaverantwoordelijk voor de eindverbruikers met een kleinverbruikersaansluiting aan wie zij leveren. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de Nederlandse elektriciteitsmarkt.<sup>24</sup>

### 2.2. De liberalisering

---

18 Lindenschot, G., L'Herminez, R. & Wuts, F. - Ketenanalyse Energiedistributie (2016), p. 7

19 Kusters, D. - Invloed van slimme meters op de energiebalans (2007), p. 38

20 Netbeheerders (Tennet.eu)

<https://www.tennet.eu/nl/onze-kerntaken/energie-industrie/netbeheerders/>

21 Kusters, D. - Invloed van slimme meters op de energiebalans (2007), p. 38

22 Overzicht netbeheerders elektriciteit (Energieleveranciers.nl)

<https://www.energieleveranciers.nl/netbeheerders/elektriciteit>

23 MV Register Elektriciteit (Tennet.eu)

<https://www.tennet.eu/nl/elektriciteitsmarkt/nederlandse-markt/mv-register-elektriciteit/>

24 *Wat doet de ACM op de energiemarkt?* (acm.nl)

<https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/wat-doet-de-acm-op-de-energiemarkt>

Tot zo'n dertig jaar geleden werden de Europese elektriciteitsmarkten gedomineerd door nationale organisaties en staatsbedrijven, welke vaak het exclusieve recht genoten om elektriciteit te leveren. Vanaf de jaren '90 zijn door de Europese Unie echter verschillende richtlijnen geïntroduceerd om deze nationale elektriciteitsmarkten te liberaliseren.<sup>25</sup> Hiermee werd beoogd om meer keuzevrijheid voor consumenten te genereren, met meer concurrentie, hogere efficiëntie en lagere prijzen tot gevolg.<sup>26</sup> In Nederland is de liberalisering van de energiemarkt op 1 juli 2004 voltooid.<sup>27</sup>

Met de liberalisering van de elektriciteitsmarkt zou de noodzaak consumenten te beschermen moeten verminderen, waardoor uiteindelijk zou kunnen worden volstaan met de reguliere consumentenbescherming zoals die is geregeld in onder meer Richtlijn 2011/83/EU.<sup>28</sup> In de praktijk blijkt dat dat toch niet volstaat. Immers, 'energiediensten zijn van fundamenteel belang voor de bescherming van het welzijn van de burgers van de Unie. Voldoende verwarming, koeling, en verlichting en energie voor de aandrijving van apparaten zijn diensten die van essentieel belang zijn om een redelijke levensstandaard en de gezondheid van de burgers te waarborgen. Bovendien stelt toegang tot deze energiediensten de Europese burgers in staat om hun mogelijkheden te benutten en wordt de sociale inclusie erdoor versterkt.'<sup>29</sup> In paragraaf 4 wordt dan ook duidelijk, dat kleinverbruikers nog altijd een bijzondere positie innemen in het energierecht.

### 2.3. Diverse elektriciteitsmarkten

Verschillende markten zijn relevant voor de elektriciteitsmarkt: de 'forward' of termijnmarkt, de day-ahead markt, de intra-day-markt en de onbalansmarkt. Op de termijnmarkt worden grote volumes elektriciteit ingekocht en verkocht voor langere tijdsperiodes: maanden, kwartalen of zelfs jaren. De day-ahead markt beslaat de kortere termijn en bestaat uit vraag- en aanbodvolumes van elektriciteit voor de volgende dag. Volumes op deze markt worden op uurbasis aangeboden. Nadat de day-ahead markt is gesloten, kunnen er echter nog veranderingen in vraag en aanbod voorkomen. Op deze veranderingen wordt ingespeeld op de intra-day-markt. Als laatste wordt de onbalansmarkt gebruikt om het verschil tussen het ingekochte en dus voorspelde volume van elektriciteitsverbruik en het daadwerkelijke elektriciteitsverbruik te verrekenen. Onbalans verwijst naar het verschil tussen productie en verbruik binnen een kwartier, en dit verschil wordt door TenneT met de programmaverantwoordelijke partijen verrekend tegen de onbalansprijs.<sup>30</sup> In werkpakket B wordt geschetst welke rol deze markten spelen binnen het systeem van programmaverantwoordelijkheid.

- 
- 25 Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity, 1996 O.J. L 27/29; Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, 2003 O.J. L 176/37; Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC, 2009 O.J. L 211/55
- 26 Rathke, L. - *The Effects of Electricity Market Liberalisation in the European Union* (2015), p. 4
- 27 ACM: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/6985/Marktmonitor-kleinverbruikersmarkt>
- 28 Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad Voor de EER relevante tekst, OJ L 304, 22.11.2011, p. 64-88
- 29 (59) E-Richtlijn.
- 30 Van den Berg, P., Feijen, C. & de Vetten, R. - *De elektriciteitsmarkt in vogelvlucht* (2017), p. 2.

### 3. Programmaverantwoordelijkheid

Het Nederlandse energiebeleid is gericht op het bevorderen van een betrouwbare, duurzame, doelmatige en milieuhygiënisch verantwoord functionerende energiehuishouding.<sup>31</sup> Betrouwbaarheid vormt dus één van de belangrijke pijlers in ons energiesysteem en in Nederland is dan ook een zeer betrouwbaar systeem (99,995%), met betrouwbare infrastructuur, gerealiseerd.<sup>32</sup> Voor een betrouwbaar elektriciteitssysteem zijn twee zaken van cruciaal belang: er moet voldoende transportcapaciteit zijn en vraag en aanbod van elektriciteit moeten continu op elkaar zijn afgestemd. Aangezien elektrische stroom maar beperkt kan worden opgeslagen, is het noodzakelijk om een balans in de Nederlandse stroomvoorziening te handhaven.<sup>33</sup> Indien aanbod en vraag niet op elkaar zijn afgestemd, is er sprake van onbalans, wat direct leidt tot verstoring van de systeemfrequentie en tot productiestoring. Om deze reden bestaat in Nederland een stelsel van programmaverantwoordelijkheid, dat voorziet in een kostenefficiënt en effectief balanssysteem.<sup>34</sup>

#### 3.1. Het stelsel van programmaverantwoordelijkheid

Het stelsel van programmaverantwoordelijkheid is geregeld in de Elektriciteitswet 1998, Verordening (EU) 2017/295 en Verordening (EU) 2019/943 en hoofdstuk 10 van de Netcode Elektriciteit (Besluit van de ACM uit 2016).<sup>35</sup> Dit stelsel noopt elke partij vraag en aanbod, ook in tijd, te laten samenvallen en daarvoor transacties aan te gaan. Volgens het stelsel van programmaverantwoordelijkheid zijn alle aangeslotenen in beginsel verplicht ieder kwartier in balans te zijn, dat wil zeggen dat voor het verbruik in ieder kwartier evenveel productie is gegarandeerd. Het gaat er dan niet om dat de productie en afname van een individuele PV-houder in balans is, maar dat de productie en afname van alle PV-houders gezamenlijk in balans is: de per kwartier door PV-houders opgewekte energie moet consistent zijn met de door PV-houders per kwartier verbruikte energie. Programmaverantwoordelijkheid kan worden overgedragen; voor kleinverbruikers draagt de leverancier deze plicht.

De programmaverantwoordelijke marktpartijen (PV-houders, zie volgende paragraaf) zijn wettelijk verplicht energieprogramma's bij TenneT in te dienen.<sup>36</sup> Een energieprogramma is een door een PV-houder opgestelde prognose van de hoeveelheid elektriciteit die een PV-houder voor elke onbalansverrekeningsperiode (15 minuten) in een etmaal zal leveren en/of afnemen. Een energieprogramma bestaat uit een extern (internationaal) commercieel handelsprogramma, een programma met betrekking tot de commerciële uitwisseling van elektriciteit tussen de PV-houder en marktdeelnemers in andere EU-lidstaten, en een intern commercieel handelsprogramma, een programma met betrekking tot de uitwisseling van elektriciteit tussen de PV-houder en marktdeelnemers in Nederland.<sup>37</sup>

Een programma dient een dag van tevoren bij TenneT te worden ingediend, die het vervolgens moet goedkeuren.<sup>38</sup> De programma's moeten aan bepaalde eisen voldoen, waarvan de consistentie-eis de belangrijkste is: het programma van de ene PV-houder moet, wat betreft de daarin voorkomende transacties, consistent zijn met het energieprogramma van de andere PV-houder waarin dezelfde

---

31 Artikel 2 Elektriciteitswet 1998.

32 Donker, J. e.a., Naar een toekomstbestendig energiesysteem: Flexibiliteit met waarde, TNO-rapport 2015, p. 19.

33 Pront, S. & Buist, G. - Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie' (2014), p. 3

34 Pront, S. & Buist, G. - Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie' (2014), p. 6.

35 In de Elektriciteitswet 1998 wordt gesproken over programmaverantwoordelijkheid, terwijl in de Verordeningen en de Netcode Elektriciteit wordt gesproken over balanceringsverantwoordelijkheid. Het gaat hier echter om dezelfde verantwoordelijkheid (artikel 10.1 lid 2 Netcode Elektriciteit).

36 Artikel 1 lid 1 onder o jo. artikel lid 2 Elektriciteitswet 1998; artikel 10.2 lid 2 onder c Netcode Elektriciteit.

37 Artikel 3, tweede lid, onderdelen 75, 79 en 91 van de Verordening (EU) 2017/1485; artikel 1.1 Begrippencode Elektriciteit jo. artikel 1.2 lid 1 Netcode Elektriciteit (Stcrt. 2018, 72074).

38 Artikel 10.12 lid 1 en artikel 10.14 Netcode Elektriciteit.

transacties voorkomen.<sup>39</sup> Het totale aanbod en de totale afname van elektriciteit is daarmee dus in beginsel in balans.

Programmaverantwoordelijkheid omvat tevens de verantwoordelijkheid voor PV-houders zich volgens het ingediende en goedgekeurde programma te gedragen.<sup>40</sup> PV-houders kunnen wel afwijken van hun programma's, maar als de volgende dag sprake is van onbalans, rekent TenneT dit met de PV-houders af tegen de onbalansprijs (de prijs die TenneT bij afroep van regel-en reservevermogen op de onbalansmarkt heeft betaald).<sup>41</sup> PV-houders kunnen echter op verschillende manieren hun onbalans beperken.<sup>42</sup> Zij kunnen onbalans voorkomen door binnen hun ingediende energieprogramma's te schuiven.<sup>43</sup> Ook kunnen ze, zodra blijkt dat ze hun programma niet meer kunnen realiseren, tot aan het moment van levering elektriciteit (ver)kopen bij een andere marktpartij op de intra-day markt.<sup>44</sup> PV-houders kunnen al ingediende energieprogramma's immers tot een bepaald sluitingstijdstip wijzigen om zo onbalans te voorkomen (dit wordt meer uitgebreid besproken in paragraaf 3.3).<sup>45</sup>

### 3.2. PV-houders

Programmaverantwoordelijkheid rust wettelijk gezien op energieleveranciers van kleinverbruikers en op afnemers van elektriciteit, afgezien van kleinverbruikers (zie hieronder).<sup>46</sup> Hoewel veel afnemers van elektriciteit in beginsel programmaverantwoordelijk zijn, heeft slechts een klein gedeelte daarvan een erkenning voor het uitoefenen van programmaverantwoordelijkheid van TenneT. Zij worden erkend als BRP (Balance Responsible Party) en zijn bevoegd om bij TenneT een energieprogramma in te dienen.<sup>47</sup> De overige programmaverantwoordelijke marktpartijen dragen hun verantwoordelijkheid over aan deze PV-houders.

Een BRP (in de Systeemcode Elektriciteit werd dit "PV-houder met volledige erkenning" genoemd) oefent balanceringsverantwoordelijkheid voor de eigen aansluitingen uit, kan de uitoefening van balanceringsverantwoordelijkheid voor de aansluitingen van derden aanbieden als dienst, dient energieprogramma's in en kan transactiepartij zijn in energieprogramma's.<sup>48</sup> Marktpartijen met een erkenning als BRP zijn in een BRP-register opgenomen.<sup>49</sup> Het onderscheid dat in de Systeemcode Elektriciteit bestond tussen de programmaverantwoordelijke met volledige erkenning en de programmaverantwoordelijke met een handelserkenning, die enkel het recht heeft om energieprogramma's in te dienen en transactiepartij te zijn in energieprogramma's, is in de Netcode weggevalen.

Overigens houdt het begrip "balanceringsverantwoordelijkheid" in de Netcode Elektriciteit hetzelfde in als het begrip "programmaverantwoordelijkheid", dat voorheen in de Systeemcode Elektriciteit (de voorloper van de Netcode Elektriciteit) en nog steeds in de Elektriciteitswet gebezigd wordt.<sup>50</sup> Om die reden wordt in dit stuk de termen "PV-houder" in plaats van "BRP" en "programmaverantwoordelijkheid" in plaats van "balanceringsverantwoordelijkheid" gebruikt. PV-houders aan wie eerder (vóór de komst van de Netcode

---

39 Artikel 10.14 lid 1,5 en 7 Netcode Elektriciteit.

40 Artikel 1 lid 1 onder o Elektriciteitswet en artikel 10.2 lid 2 onder a en lid 3 Netcode Elektriciteit.

41 Van den Berg, P., Feijen, C. & de Vetten, R. - *De elektriciteitsmarkt in vogelvlucht* (2017), p. 2

42 Van der Meijden, M., *Een duurzaam én betrouwbaar elektriciteitssysteem. Onontkoombaar en uitdagend*, Oratie 10 februari 2012, TUDelft.

43 Pront, S. & Buist, G. - *Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie'* (2014), p. 15.

44 <https://www.epexspot.com/en/basicspowermarket#day-ahead-and-intraday-the-backbone-of-the-european-spot-market>

45 Artikel 10.14 lid 7 en 8 Netcode Elektriciteit.

46 Artikel 1 lid 1 onder o jo. artikel 1 lid 1 onder l en o jo. artikel 95a lid 1 Elektriciteitswet 1998.

47 Artikel 10.2 Netcode Elektriciteit.

48 Artikel 10.2 lid 2 Netcode Elektriciteit.

49 Artikel 10.2 lid 4 en artikel 10.3 lid 1 Netcode Elektriciteit.

50 Artikel 1 lid 1 onder o Elektriciteitswet en artikel 10.1 lid 2 Netcode Elektriciteit.

Elektriciteit) een volledige of handelserkenning is verleend, zijn opgenomen in het openbare PV-register.<sup>51</sup> Op dit moment worden 50 marktpartijen door TenneT als BRP erkend.

Partijen met programmaverantwoordelijkheid mogen deze overdragen aan een PV-houder.<sup>52</sup> Partijen doen dat ook vaak, ook als ze grootverbruikers van elektriciteit zijn. Veel partijen die programmaverantwoordelijk zijn, kunnen of willen immers niet door TenneT erkend worden als PV-houder, omdat een aanvrager daarvoor aan onder andere een zware financiële eis moet voldoen.<sup>53</sup> Deze financiële eis bestaat uit jegens TenneT te stellen financiële zekerheid, die moeten blijken uit een bankgarantie, desgewenst aangevuld met een bij TenneT aangehouden deposito.<sup>54</sup> Aan de hand van een rekenmodel wordt de omvang van de financiële zekerheid vastgesteld, waarbij een elektrisch vermogen van 50 MW als ondergrens wordt gehanteerd.<sup>55</sup> Daarnaast draagt een PV-houder het risico van financiële aansprakelijkheid wegens de door hem veroorzaakte onbalans en levert het uitoefenen van programmaverantwoordelijkheid aanzienlijke administratieve lasten op voor PV-houders.<sup>56</sup> Kleinverbruikers, dat wil zeggen huishoudens, bedrijven en organisaties die een aansluiting op het net hebben van ten hoogste 3\*80A, zijn niet programmaverantwoordelijk.<sup>57</sup> Hun programmaverantwoordelijkheid is belegd bij hun leverancier, die hen op basis van prognoses (gebruiksprofielen) en gecollectiveerd opneemt in zijn energieprogramma.

De nadruk op grote producenten en verbruikers in het stelsel van programmaverantwoordelijkheid kan worden verklaard als een restant van de centrale ordening van productie, transport en distributie van elektriciteit, waarbij grote marktpartijen konden plannen welk aanbod nodig was om te kunnen voorzien in de voorspelbare behoefte van verbruikers.<sup>58</sup> Bovendien kan zonder slimme meter (slimme meters zijn relatief nieuw en bovendien niet verplicht) het verbruik van individuele kleinverbruikers niet per kwartier bepaald worden, en dat maakt het uitoefenen van de programmaverantwoordelijkheid feitelijk onmogelijk (want afwijkingen van het programma kunnen niet worden vastgesteld).<sup>59</sup> Voor een individuele verbruiker is het verder moeilijk zijn gebruik precies te voorspellen. Die verschillen middelen zich uit als een energieprogramma wordt vastgesteld voor een groot aantal gebruikers, maar voor een individuele kleinverbruiker levert dat problemen op: hij zou dan, in geval van een sterke (onverwachte) daling of stijging van zijn energievraag- of aanbod, op de intra-day markt extra energie moeten inkopen of verkopen. Dat was praktisch onmogelijk, maar zou nu dankzij innovaties mogelijk moeten zijn, en heeft bovendien het voordeel dat op deze manier de flexibiliteit van de kleinverbruiker wordt ontsloten. De kleinverbruiker heeft nu echter geen toegang tot die markt.<sup>60</sup>

### 3.3. Het uitoefenen van programmaverantwoordelijkheid

#### 3.3.1. Het indienen en wijzigen van een extern commercieel handelsprogramma en energieprogramma

Voor een PV-houder geldt dat hij dagelijks om 9.00, of een door de gezamenlijke netbeheerders in onderling overleg te bepalen ander tijdstip, bij TenneT een extern commercieel handelsprogramma (onderdeel van

---

51 *PV Register* (Tennet.eu)

<https://www.tennet.eu/nl/elektriciteitsmarkt/nederlandse-markt/pv-register/>

52 Artikel 10.2 lid 2 onder b en artikel 10.4 lid 2 Netcode Elektriciteit.

53 Artikel 10.7 lid 4 onder b jo. 10.8 Netcode Elektriciteit.

54 Artikel 10.8 lid 1 Netcode Elektriciteit.

55 Artikel 10.8 lid 2 tot en met 13 Netcode Elektriciteit, i.h.b. lid 3 en lid 11.

56 Artikel 10.7 lid 4 Netcode Elektriciteit.

57 Artikel 1 lid 1 onder o jo. artikel 95a lid 1 Elektriciteitswet 1998.

58 Pront, S. & Buist, G. - Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie' (2014), p. 14.

59 Donker, J. e.a., Naar een toekomstbestendig energiesysteem: Flexibiliteit met waarde, TNO-rapport 2015, p. 20-21.

60 EPEX SPOT:

<https://www.epexspot.com/en/small-market-participants;>  
<https://www.epexspot.com/en/becomeamember>

het energieprogramma) indient voor de volgende dag (D-1).<sup>61</sup> Het externe commerciële handelsprogramma, dat de uitwisseling van elektriciteit tussen de PV-houder en marktdeelnemers in andere EU-lidstaten betreft, vloeit voort uit een eerder verkregen toestemming van TenneT voor importen, exporten en transits voor meer dan één dag.<sup>62</sup> Uiterlijk twee uur en vijftien minuten na het tijdstip waarop het handelsprogramma dient te worden ingediend (11.15 uur D-1), bericht TenneT aan de PV-houder welke in het handelsprogramma opgenomen importen, exporten en transits hij, rekening houdend met de beschikbare capaciteit van de landsgrensoverschrijdende verbindingen voor de volgende dag, heeft toegewezen en welke ruimte ten behoeve van de spotmarkt (de day-ahead markt) voor de volgende dag beschikbaar is op de landsgrensoverschrijdende verbindingen.<sup>63</sup> Als deze toewijzing niet overeenstemt met het handelsprogramma, dient de PV-houder vóór 14.00 uur (D-1) op dezelfde dag een bijgesteld handelsprogramma in.<sup>64</sup> Indien niet tijdig een handelsprogramma of een bijgesteld handelsprogramma is ingediend, wijst TenneT de PV-houder geen capaciteit op landsgrensoverschrijdende verbindingen toe voor in het handelsprogramma opgenomen transporten.<sup>65</sup>

Een PV-houder dient dagelijks vóór 14.00 uur (D-1) een energieprogramma in bij TenneT, dat onder andere bestaat uit een intern en extern commercieel handelsprogramma.<sup>66</sup> Als het programma niet tijdig wordt ingediend, dan hanteert TenneT voor elke onbalansverrekeningsperiode (15 minuten) van het volgende etmaal de waarde van 0 MWh in het interne commerciële handelsprogramma.<sup>67</sup> Omdat de PV-houder dan geen capaciteit toegewezen krijgt, levert iedere uitwisseling van elektriciteit met een andere marktpartij in Nederland een afwijking van het interne commerciële handelsprogramma, en dus van het energieprogramma, op.

Indien een toewijzing van internationale transportcapaciteit niet vóór 17:30 uur (D-1) wordt bevestigd door de beheerder van het deel van de landsgrensoverschrijdende verbinding dat niet in Nederland is gelegen, vervalt de toewijzing.<sup>68</sup> Zo spoedig mogelijk nadat TenneT de PV-houder daarvan heeft ingelicht, dient die een gewijzigd energieprogramma in.<sup>69</sup> Die wijziging dient zodanig te zijn, dat daardoor het evenwicht wordt hersteld dat door aanpassing van het extern commercieel handelsprogramma verloren is gegaan.<sup>70</sup>

### 3.3.2. *Goedkeuring van een energieprogramma door TenneT*

TenneT onthoudt zijn goedkeuring aan een energieprogramma, indien hetgeen in het extern commercieel handelsprogramma omtrent een landgrensoverschrijdende energietransactie is vermeld niet strookt met hetgeen over diezelfde transactie is vermeld in het extern commercieel handelsprogramma overeengekomen met de buitenlandse instelling die belast is met beheer van het transmissiesysteem aan de andere kant van de landsgrens.<sup>71</sup> Er is dan immers niet voldaan aan de consistentie-eis.

Gekoppeld aan het programma is een transportprognose, waarin de PV-houder vermeld op welke locaties hij zijn elektriciteit zal opwekken en afleveren. TenneT toetst de gezamenlijke transportprognoses op de capaciteit van de netonderdelen. TenneT onthoudt zijn goedkeuring aan een energieprogramma, indien dat programma, gelet op de bij de TenneT ingediende transportprognoses, de verwachting wettigt dat zich transportproblemen op de aankoppelpunten met het landelijk hoogspanningsnet zullen voordoen.<sup>72</sup> In dit geval wordt goedkeuring van het energieprogramma niet onthouden met het oog op het handhaven van de netbalans, maar met het oog op het voorkomen van congestie op het landelijk hoogspanningsnet; er

---

61 Artikel 10.11 lid 1 Netcode Elektriciteit.

62 Artikel 10.11 lid 1 jo. artikel 12.7 lid 1 en 2 jo. artikel 12.3 Netcode Elektriciteit.

63 Artikel 10.11 lid 2 Netcode Elektriciteit.

64 Artikel 10.11 lid 3 Netcode Elektriciteit.

65 Artikel 10.11 lid 4 Netcode Elektriciteit.

66 Artikel 10.12 lid 1 Netcode Elektriciteit.

67 Artikel 10.12 lid 2 Netcode Elektriciteit.

68 Artikel 10.13 lid 4 Netcode Elektriciteit.

69 Artikel 10.13 lid 5 Netcode Elektriciteit.

70 Artikel 10.14 lid 6 Netcode Elektriciteit.

71 Artikel 10.14 lid 1 Netcode Elektriciteit.

72 Artikel 10.14 lid 2 Netcode Elektriciteit.

worden geen eisen gesteld met betrekking tot de regionale distributienetten.<sup>73</sup> Aanstonds nadat de PV-houder van TenneT bericht heeft ontvangen dat goedkeuring aan zijn energieprogramma is onthouden, dient hij een verbeterd energieprogramma in, dat opnieuw de goedkeuring van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet behoeft.<sup>74</sup>

Indien hetgeen in het intern commercieel handelsprogramma omtrent een energie-transactie is vermeld niet strookt met hetgeen omtrent diezelfde transactie is vermeld in het intern commercieel handelsprogramma van enige andere PV-houder, dan hanteert de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet voor beide PV-houders in de betreffende onbalansverrekeningsperiode (15 minuten) 0 waardes. De betreffende PV-houder wordt hiervan onverwijld geïnformeerd.<sup>75</sup> Gedurende die periode (15 minuten) levert iedere uitwisseling van elektriciteit door beide PV-houders dus een afwijking van het energieprogramma op.

Een goedgekeurd energieprogramma gaat in op 0:00 uur van de dag waarop het betrekking heeft (D).<sup>76</sup> Wijzigingen op een goedgekeurd energieprogramma kunnen ingediend worden tot uiterlijk 10:00 uur op de dag die volgt op de dag waar het energieprogramma betrekking op heeft (D+1).<sup>77</sup> Aanpassingen aan het energieprogramma zijn dus gedurende het hele etmaal waarop het programma betrekking heeft mogelijk, en hoeven pas de volgende ochtend uiterlijk te worden ingediend.

Een wijziging van een al goedgekeurd energieprogramma wordt door TenneT toegestaan, indien hetgeen in de ingediende wijziging omtrent een energietransactie is vermeld, strookt met hetgeen omtrent diezelfde transactie is vermeld in een ingediende wijziging op een ander goedgekeurd energieprogramma; of, wanneer de wijziging de in het goedgekeurde energieprogramma opgenomen extern commercieel handelsprogramma betreft, de beheerder van het in het buitenland gelegen deel van de verbinding de wijziging bevestigt.<sup>78</sup> Om 10.00 uur D+1 start ook het proces van de financiële afhandeling. In deze fase worden de onbalansprijzen definitief vastgesteld en vervolgens de onbalans per PV-houder bepaald en gefactureerd.<sup>79</sup> Hier wordt in paragraaf 3.5, waar de onbalansmarkt besproken wordt, verder op ingegaan.

### **3.4. Het uitoefenen van programmaverantwoordelijkheid in de praktijk: een scenario**

Aan de hand van de volgende scenario's proberen we in deze paragraaf inzichtelijk te maken wat het uitoefenen van programmaverantwoordelijkheid in de praktijk inhoudt:

Een PV-houder heeft enkele centrales als klant en dient vóór 14.00 D-1 zijn energieprogramma in bij TenneT, dat vervolgens door TenneT wordt goedgekeurd. Bij de één van de centrales doet zich de volgende dag een grote storing voor en deze valt acuut uit. Het energieaanbod is nu veel te klein. Om de door het verkleinde energieaanbod ontstane onbalans te beperken, kan de PV-houder ervoor kiezen om ofwel te schuiven binnen zijn eigen energieprogramma, voor zover de flexibiliteit binnen zijn energieportfolio dat toelaat (bijvoorbeeld door het verminderen van de vraag van afnemers, of door het verhogen van het aanbod van energie van andere centrales), ofwel transacties met andere PV-houders bilateraal of op de intra-day markt aan te gaan. Zo'n tussentijdse wijziging van het energieprogramma is toegestaan: de PV-houder kan een aangepast energieprogramma nog indienen tot 10.00 D+1. Wanneer een PV-houder zijn energieprogramma heeft aangepast om de door hem veroorzaakte onbalans te beperken, maar het aangepaste programma niet tijdig (later dan 10.00 D+1) heeft ingediend, is hij in dat geval wel een prijs verschuldigd, omdat hij afwijkt van het laatst goedgekeurde energieprogramma.<sup>80</sup>

---

73 Artikel 1 lid 1 onder j jo. artikel 10 lid 1 Elektriciteitswet.  
Zie ook Pront, S. & Buist, G. - Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie' (2014), p. 8.

74 Artikel 10.14 lid 3 Netcode Elektriciteit.

75 Artikel 10.14 lid 5 Netcode Elektriciteit

76 Artikel 10.14 lid 4 Netcode Elektriciteit.

77 Artikel 10.14 lid 8 Netcode Elektriciteit.

78 Artikel 10.14 lid 7 Netcode Elektriciteit.

79 TenneT.eu:

[https://www.tennet.eu/fileadmin/user\\_upload/SO\\_NL/ALG\\_Onbalansprijsystematiek.pdf](https://www.tennet.eu/fileadmin/user_upload/SO_NL/ALG_Onbalansprijsystematiek.pdf)

80 Artikel 10.30 lid 5 Netcode Elektriciteit.



Een PV-houder met windenergie in zijn energieportfolio dient vóór 14.00 D-1 zijn energieprogramma in bij TenneT, dat vervolgens door TenneT wordt goedgekeurd. Het gaat de volgende dag, als het goedgekeurde energieprogramma al in is gegaan (D 0:00), echter harder waaien dan voorspeld en dus is het energieaanbod van de PV-houder groter dan waar hij een dag eerder, bij het indienen van het energieprogramma, op gerekend had. Om de door het vergrote energieaanbod ontstane onbalans te beperken, kan de PV-houder ervoor kiezen om ofwel te schuiven binnen zijn eigen energieprogramma, voor zover de flexibiliteit binnen zijn energieportfolio dat toelaat (bijvoorbeeld door het verminderen van het aanbod van energie uit fossiele centrales), ofwel transacties met andere PV-houders op de intra-day markt aan te gaan. Zo'n tussentijdse wijziging van het energieprogramma is toegestaan: de PV-houder kan een aangepast energieprogramma nog indienen tot 10.00 D+1. Ook bij een zeer onverwachte toename van het energie-aanbod, bijvoorbeeld doordat plotseling windstoten optreden, kan de PV-houder de ontstane onbalans nog beperken, omdat hij tot vijf minuten voor levering nog transacties kan aangaan op de intra-day markt. Wanneer een PV-houder zijn energieprogramma heeft aangepast om de door hem veroorzaakte onbalans te beperken, maar het aangepaste programma niet tijdig (later dan 10.00 D+1) heeft ingediend, is hij in dat geval wel een prijs verschuldigd, omdat hij afwijkt van het laatst goedgekeurde energieprogramma.<sup>81</sup>

### 3.5. Programmaverantwoordelijkheid en onbalans

Wanneer, ondanks pogingen van de PV-houder om onbalans op het elektriciteitsnet te voorkomen of beperken, toch op enig moment onbalans ontstaat, grijpt TenneT in om fysieke balanshandhaving te realiseren. Balanshandhaving is de exclusieve taak van TenneT.<sup>82</sup> TenneT handhaaft de netbalans door balanceringsenergie (regelvermogen en reservevermogen) of balanceringscapaciteit (noodvermogen) in te kopen bij een BSP (Balancing Service Provider) op de onbalansmarkt.<sup>83</sup> Balanceringsenergie en balanceringscapaciteit kunnen vrijwillig worden aangeboden, maar moeten in sommige gevallen verplicht worden aangeboden.<sup>84</sup> TenneT koopt, wanneer dat nodig is, balanceringsenergie of balanceringscapaciteit in bij een BSP die dat (verplicht of vrijwillig) heeft aangeboden, aan de hand van een biedladder. TenneT verhaalt een gedeelte van deze kosten vervolgens op de PV-houders die zich niet in overeenstemming met het door hen ingediende en goedgekeurde energieprogramma hebben gedragen, en daarmee onbalans hebben veroorzaakt.<sup>85</sup> Dat is ook het geval wanneer een PV-houder weliswaar niet in overeenstemming met zijn energieprogramma heeft gehandeld, maar daarmee geen onbalans heeft veroorzaakt (zie vorige paragraaf).<sup>86</sup>

### 3.6. Aggregatie en programmaverantwoordelijkheid

#### 3.6.1. Aggregatie

In de Europese Elektriciteitsrichtlijn 2019/944, die grotendeels in 2021 in werking treedt, zijn een aantal bepalingen gewijd aan de rol van aggregatie in het Europese elektriciteitsstelsel. Aggregatie houdt volgens de Richtlijn in dat een marktdeelnemer (een natuurlijke of rechtspersoon) het elektriciteitsverbruik en/of de opgewekte elektriciteit van verschillende afnemers voor de verkoop, koop of veiling op een elektriciteitsmarkt combineert.<sup>87</sup> Aggregatie kan worden uitgeoefend door een marktdeelnemer die bij een energieleverancier is aangesloten of door een energieleverancier zelf, maar ook door een onafhankelijke aankoopgroepering, een marktdeelnemer die aan aggregatie doet en niet is aangesloten bij de leverancier

---

81 Artikel 10.30 lid 5 Netcode Elektriciteit.

82 Artikel 1 lid 1 onder p en artikel 31 lid 1 onder i Elektriciteitswet.

83 Artikel 10.36 lid 1 en artikel 10.37 lid 2 Netcode Elektriciteit.

84 TenneT.eu:

[https://www.tennet.eu/fileadmin/user\\_upload/SO\\_NL/ALG\\_Onbalansprijsystematiek.pdf](https://www.tennet.eu/fileadmin/user_upload/SO_NL/ALG_Onbalansprijsystematiek.pdf)

85 Pront, S. & Buist, G. - Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie' (2014), p. 18-19. Artikel 10.30 Netcode Elektriciteit.

86 Artikel 10.30 jo. artikel 10.29 Netcode Elektriciteit.

87 Artikel 2 onder 18 Richtlijn 2019/944.

van de afnemer.<sup>88</sup> Ook een energiegemeenschap van burgers kan aan aggregatie doen. Zo'n energiegemeenschap is een juridische entiteit, bestaande uit natuurlijke personen, lokale autoriteiten of kleine ondernemingen, die daar op vrijwillige basis aan meewerken, en die meestal gericht is op het bieden van milieu-, economische of sociale gemeenschapsvoordelen aan haar leden of aandeelhouders.<sup>89</sup> Een energiegemeenschap van burgers kan ook een aggregatiecontract afsluiten met een marktpartij.<sup>90</sup>

Kleinverbruikers van elektriciteit zijn thans niet programmaverantwoordelijk en kunnen niet handelen op de energiemarkten. De prijs die zij voor elektriciteit betalen is stabiel: die wordt voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld een jaar) contractueel overeengekomen met de energieleverancier, die deze prijs heeft vastgesteld aan de hand van verbruiksprofielen. Het heeft voor een kleinverbruiker dus geen financieel voordeel om flexibel te zijn in zijn energiegebruik (afgezien van de gevallen waarin dat in een energiecontract is overeengekomen, zoals bij een dubbeltarief). Bovendien is het de vraag of een individuele kleinverbruiker, zelfs wanneer hij toegang heeft tot de elektriciteitsmarkten, zijn flexibiliteit daarop kan verhandelen, omdat het volume waarschijnlijk te klein is voor afname en deelname aan bestaande elektriciteitsmarkten.<sup>91</sup> Of deze markten zich zullen aanpassen is nog zeer de vraag.

Een aggregator stelt een kleinverbruiker wel in staat om de flexibiliteit van zijn energieverbruik te benutten. Een kleinverbruiker kan een contract aangaan met een aggregator, dat inhoudt dat de aggregator het energieverbruik van een groep kleinverbruikers kan beperken of in tijd en/of plaats kan verschuiven als er een grote vraag is naar elektriciteit. Dat kan ook andersom: als de vraag naar elektriciteit laag is en de prijs laag, kan de aggregator het energieverbruik van deze kleinverbruikers verhogen. De aggregator kan hiervoor verschillende technische mechanismen gebruiken (passieve flexibiliteit, waarbij de eindafnemer de regie heeft, en actieve flexibiliteit, waarbij de aggregator elektrische apparaten direct aanstuurt).<sup>92</sup> In deze situatie controleert de aggregator slechts het energieverbruik van de eindafnemers.<sup>93</sup>

Een aggregator kan echter ook als marktdeelnemer optreden, wat inhoudt dat hij de ontsloten flexibiliteit verhandelt op eigen risico.<sup>94</sup> De aggregator zal dan, wanneer de vraag naar en de prijs van elektriciteit hoog is, de 'vermeden' of 'verschoven' hoeveelheid verbruikte energie door de eindafnemer verhandelen op de elektriciteitsmarkten.<sup>95</sup> Dat geldt niet alleen voor de vraagzijde, maar ook voor de aanbodzijde: door een eindafnemer opgewekte energie (bijvoorbeeld door zonnepanelen) kan, wanneer de elektriciteitsprijs hoog is, worden verhandeld door de aggregator, in plaats van ingezet voor eigen gebruik.<sup>96</sup>

### 3.6.2. De Elektriciteitsrichtlijn

In de Europese Elektriciteitsrichtlijn 2019/944, die grotendeels in 2021 in werking treedt,<sup>97</sup> zijn een aantal bepalingen gewijd aan de rol van aggregatie in het Europese elektriciteitsstelsel. Aggregatie houdt volgens de Richtlijn in dat een marktdeelnemer (een natuurlijke of rechtspersoon) het elektriciteitsverbruik en/of de opgewekte elektriciteit van verschillende afnemers voor de verkoop, koop of veiling op een

---

88 Artikel 2 onder 19 Richtlijn 2019/944.

89 Artikel 2 onder 11 Richtlijn 2019/944.

90 Artikel 16 lid 3 onder a Richtlijn 2019/944. Hetzelfde geldt voor een zogenaamde hernieuwbare-energiegemeenschap, zie artikel 22 lid 2 onder c Richtlijn 2018/2001 (Hernieuwbare Energie Richtlijn).

91 ACM, Verkenning naar belemmeringen voor de rol van de aggregator, april 2019, p. 9,

<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-04/verkenning-belemmeringen-rol-aggregator.pdf>

92 Idem, p. 6.

93 J.K. Juffermans, Aggregators and flexibility in the Dutch electricity system, Tue: 21 December 2018, p. 41.

94 Idem, zie ook USEF Foundation 2015, *USEF: The Framework Explained*, retrieved from:

[https://www.usef.energy/app/uploads/2016/12/USEF\\_TheFrameworkExplained18nov15.pdf#popup\\_overlay1](https://www.usef.energy/app/uploads/2016/12/USEF_TheFrameworkExplained18nov15.pdf#popup_overlay1)

95 BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), Electricity aggregators: starting off on the right foot with consumers, rapport 15 februari 2018, zie:

[www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-010\\_electricity\\_aggregators\\_starting\\_off\\_on\\_the\\_right\\_foot\\_with\\_consumers.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-010_electricity_aggregators_starting_off_on_the_right_foot_with_consumers.pdf)

96 Dat eindverbruikers hun eigen opgewekte gebruik niet hoeven te verkopen aan een energieleverancier, is bepaald in artikel 15 lid 2 onder b Richtlijn 2019/944.

97 Artikel 73 Richtlijn 2019/944.

elektriciteitsmarkt combineert.<sup>98</sup> Aggregatie kan worden uitgeoefend door een marktdeelnemer die bij een energieleverancier is aangesloten of door een energieleverancier zelf, maar ook door een onafhankelijke aankoopgroepering, een marktdeelnemer die aan aggregatie doet en niet is aangesloten bij de leverancier van de afnemer.<sup>99</sup> Ook een energiegemeenschap van burgers kan aan aggregatie doen. Zo'n energiegemeenschap is een juridische entiteit, bestaande uit natuurlijke personen, lokale autoriteiten of kleine ondernemingen, die daar op vrijwillige basis aan meewerken, en die meestal gericht is op het bieden van milieu-, economische of sociale gemeenschapsvoordelen aan haar leden of aandeelhouders.<sup>100</sup> Een energiegemeenschap van burgers kan ook een aggregatiecontract afsluiten met een marktpartij.<sup>101</sup>

Lidstaten dienen aggregatoren de verplichting op te leggen om financieel verantwoordelijk te zijn voor de onbalansen die zij in het elektriciteitssysteem veroorzaken; in dat verband zijn zij balanceringsverantwoordelijk.<sup>102</sup>

De Richtlijn schrijft voor dat de EU-lidstaten erop toezien dat het alle afnemers, inclusief kleinverbruikers, vrijstaat om onafhankelijk van hun elektriciteitsleveringscontract andere elektriciteitsdiensten dan elektriciteitslevering, zoals aggregatie, te kopen en te verkopen bij een elektriciteitsbedrijf van hun keuze.<sup>103</sup> Een eindafnemer kan dus een aggregatiecontract afsluiten bij een andere marktpartij dan zijn energieleverancier. Daarvoor hoeft een eindafnemer geen toestemming te vragen bij zijn energieleverancier.<sup>104</sup> Ook mag een energieleverancier het niet ingewikkeld maken om een aggregatiecontract af te sluiten met een andere marktpartij, door middel van technische en administratieve voorschriften, procedures of kosten.<sup>105</sup>

De Richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat deelname in vraagrespon via aggregatie wordt toegestaan en bevordert.<sup>106</sup> Vraagrespon is de verandering van de elektriciteitsbelasting door eindafnemers ten opzichte van hun normale of bestaande verbruikspatronen in reactie op marktsignalen, individueel of via aggregatie, om vraagvermindering of -verhoging voor een bepaalde prijs te verkopen op de elektriciteitsbeurzen.<sup>107</sup> Een eindafnemer moet dus in een aggregatiecontract kunnen afspreken dat de aggregator zijn elektriciteitsverbruik kan beperken wanneer de elektriciteitsprijs hoog is, om zo de ontsloten flexibiliteit te kunnen verhandelen.

### 3.6.3. Nederlandse wet- en regelgeving

De rol van aggregator is op dit moment nog niet gedefinieerd in de Elektriciteitswet 1998.<sup>108</sup> Richtlijn 2019/944 schrijft, zoals hierboven besproken, echter voor dat aggregatie wordt toegestaan en bevordert door de lidstaten. Bij implementatie van de Richtlijn zal de rol van de aggregator/de activiteit van aggregeren dus ook moeten worden gedefinieerd in Nederlandse wetgeving.<sup>109</sup> Ook bestaan er voor aggregatie enkele belemmeringen in de Nederlandse wet- en regelgeving.

Binnen het huidige wettelijke kader is het al mogelijk om aggregatie voor grootverbruikers uit te oefenen.<sup>110</sup> Voor grootverbruikers kan een aggregator zonder tussenkomst van een leverancier actief zijn, aangezien

---

98 Artikel 2 onder 18 Richtlijn 2019/944.

99 Artikel 2 onder 19 Richtlijn 2019/944.

100 Artikel 2 onder 11 Richtlijn 2019/944.

101 Artikel 16 lid 3 onder a Richtlijn 2019/944. Hetzelfde geldt voor een zogenaamde hernieuwbare-energiegemeenschap, zie artikel 22 lid 2 onder c Richtlijn 2018/2001 (Hernieuwbare Energie Richtlijn).

102 Artikel 17 lid 3 onder d Richtlijn 2019/944 jo. artikel 5 lid 1 Richtlijn 2019/943.

103 Artikel 13 lid 1 Richtlijn 2019/944.

104 Artikel 13 lid 2 Richtlijn 2019/944.

105 Artikel 13 lid 4 Richtlijn 2019/944.

106 Artikel 17 lid 1 Richtlijn 2019/944.

107 Artikel 2 onder 20 Richtlijn 2019/944 jo. artikel 2 onder 4 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1348/2014.

108 Hoewel aggregeren ook nu al mogelijk is, maar dan alleen door of in samenwerking met een energieleverancier (zie volgende paragraaf).

109 ACM, Verkenning naar belemmeringen voor de rol van de aggregator, april 2019, p. 12, zie:

<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-04/verkenning-belemmeringen-rol-aggregator.pdf>

110 ACM, Verkenning naar belemmeringen voor de rol van de aggregator, april 2019, p. 12-13.

grootgebruikers zelf toegang hebben tot markten en zelf programmaverantwoordelijk (kunnen) zijn. Grootverbruikers kunnen dus zelf keuzes maken over wijzigingen in hun energieprogramma en daardoor afspraken maken over af- en opschakelen van flexibel vermogen en verrekening van de onbalanskosten met een aggregator. Wanneer een aggregator programmaverantwoordelijk is, zullen de transacties met betrekking tot het af- en opschakelen van flexibel vermogen in de energieprogramma's van de aggregator en de grootverbruiker moeten worden opgenomen.

Marktpartijen die flexibiliteit van kleinverbruikers willen aggregeren en verkopen, kunnen dat op dit moment alleen doen met een eigen leveranciersvergunning of in samenwerking met een bestaande vergunninghoudende leverancier.<sup>111</sup> Dat komt ten eerste omdat er zonder leveringsvergunning geen toegang is tot het verrekensysteem en tot meetdata voor kleinverbruikers.<sup>112</sup> Daarnaast is aggregatie voor kleinverbruikers problematisch zonder dat de aggregator programmaverantwoordelijk is. Verschuivingen in het verbruik en/of de invoeding van elektriciteit kunnen immers in de huidige profielsystematiek leiden tot afwijkingen van het energieprogramma van de leverancier. Zonder programmaverantwoordelijkheid voor de rol van aggregator of aanvullende afspraken daarover, komen deze afwijkingen voor rekening van de leveranciers, die PV-houder voor deze kleinverbruikers zijn.<sup>113</sup>

#### 3.6.4. *Aggregatie en programmaverantwoordelijkheid: voorbeeld grootgebruikers*

Voor een grootverbruiker, bijvoorbeeld een industriële installatie, geldt dat aggregatie nu al mogelijk is. Omdat de grootverbruiker zelf programmaverantwoordelijkheid draagt, kan hij zelf keuzes maken over wijzigingen in zijn energieprogramma en daardoor afspraken maken over af- en opschakelen van zijn flexibel vermogen met een partij die de rol van aggregator uitvoert. Wanneer sprake is van een productieoverschot, kan de aggregator, door middel van technische mechanismen, het energiegebruik van de grootverbruiker vergroten, bijvoorbeeld door de productiesnelheid in de installatie gedurende die periode te verhogen. Wanneer sprake is van productieschaarste kan de aggregator het energiegebruik van de grootverbruiker verkleinen, bijvoorbeeld door niet-essentiële processen te vertragen of tijdelijk stop te zetten.

Het is hierbij niet noodzakelijk dat de aggregator programmaverantwoordelijk is. De grootverbruiker en zijn leverancier zijn beide PV-houders, en hun transacties met betrekking tot de levering van energie beide in een energieprogramma's worden opgenomen, en wel zo dat sprake is van consistentie: de geleverde hoeveelheid energie van de leverancier moet gelijk zijn aan de verbruikte hoeveelheid van de grootverbruiker. Aggregatiediensten, zoals de vergroting of de beperking van het gebruik van energie, kunnen afwijkingen in deze programma's veroorzaken. Wanneer de aggregator het energiegebruik beperkt, wordt een gedeelte van de geleverde energie niet verbruikt; wanneer de aggregator het energiegebruik vergroot, wordt meer energie verbruikt dan wordt geleverd.

Dat hoeft echter geen probleem te zijn: verrekening van de onbalanskosten met de aggregator (die immers de onbalans heeft veroorzaakt en daar economisch voordeel mee heeft behaald) kunnen dan via de PV-partij van de betreffende grootverbruiker plaatsvinden.<sup>114</sup> Dat past goed in het Nederlandse elektriciteitsstelsel: we kennen al een systeem van private afspraken voor de verrekening van onbalans tussen leveranciers en PV-partijen, waar afspraken over aggregatiediensten ook onderdeel van kunnen uitmaken.<sup>115</sup> Een dergelijk systeem zou goed georganiseerd kunnen worden met afzonderlijke meters. Dan kan, op basis van feitelijke metingen, een aparte verrekening tussen klant-leverancier en klant-aggregator plaatsvinden. Richtlijn 2019/944 schrijft echter voor dat de aggregator ook PV-houder moet zijn, hoewel dat, vanuit Nederlands perspectief, niet noodzakelijk is. In dat geval is geen sprake van (afspraken over) de

---

111 Idem, p. 13-14.

112 Idem, p. 13.

113 Idem, p. 17-18; J.K. Juffermans, *Aggregators and flexibility in the Dutch electricity system*, Tue: 21 December 2018, p. 41; USEF Foundation 2015, *USEF: The Framework Explained*, retrieved from [https://www.usef.energy/app/uploads/2016/12/USEF\\_TheFrameworkExplained18nov15.pdf#popup\\_\\_overlay1](https://www.usef.energy/app/uploads/2016/12/USEF_TheFrameworkExplained18nov15.pdf#popup__overlay1)

114 ACM, *Verkenning naar belemmeringen voor de rol van de aggregator*, april 2019, p. 13.

115 ACM, *Verkenning naar belemmeringen voor de rol van de aggregator*, april 2019, p. 18.

verrekening van onbalanskosten, maar worden de transacties tussen klant-leverancier en klant-aggregator afzonderlijk in energieprogramma's opgenomen, ook met behulp van afzonderlijke meters.

### 3.6.5. *Aggregatie en programmaverantwoordelijkheid: voorbeeld kleinverbruikers*

Bij kleinverbruikers is de situatie anders, omdat op hen geen programmaverantwoordelijkheid rust. Die rust bij de leverancier. Zouden kleinverbruikers toch gebruik maken van aggregatiediensten, dan leidt dat tot financiële risico's voor de leverancier. Verschuivingen in het verbruik en/of de invoeding van elektriciteit, omdat de aggregator het energieverbruik van groepen kleinverbruikers collectief vergroot of juist verlaagt, leiden in de huidige systematiek tot afwijkingen van het energieprogramma van de leverancier, dat het energieverbruik van huishoudens gecollectiviseerd opneemt in zijn programma. Deze afwijkingen leveren meer financiële risico's op naarmate de volumes en de waarde van flexibiliteit door aggregatie toenemen.

Om te voorkomen dat deze afwijkingen voor rekening van de leveranciers komen, kunnen de leverancier en de aggregator afspraken maken over de verrekening van de onbalanskosten: die kunnen binnen het Nederlandse stelsel van programmaverantwoordelijkheid immers nooit voor rekening van de kleinverbruiker komen. Een andere mogelijkheid, die ook wordt voorgeschreven door Richtlijn 2019/944, is dat de aggregator programmaverantwoordelijk wordt. Ook in dat geval komen verschuivingen in het verbruik van een kleinverbruiker die het gevolg zijn van aggregatiediensten voor rekening van de aggregator, in plaats van de leverancier. Het ontsluiten van de flexibiliteit van de kleinverbruiker door de leverancier moet dan immers als transactie in het energieprogramma van zowel de leverancier (die programmaverantwoordelijk blijft voor de eindverbruiker)<sup>116</sup> als de aggregator worden opgenomen. Als de afwijking vervolgens niet het gevolg is van vermeerderd gebruik van de kleinverbruiker zelf (hij zet toevallig veel elektrische apparaten op hetzelfde moment aan), maar van het ontsluiten van flexibiliteit door de aggregator (die op een moment van energieoverschot het verbruik van een kleinverbruiker vergroot), is het de aggregator die afwijkt van de in zijn energieprogramma opgenomen verbruik. De onbalanskosten komen dan dus voor rekening van de aggregator. Hiervoor is wel nodig dat afzonderlijke slimme meterallocaties worden toegepast, met aparte allocatiepunten voor de leverancier en de aggregator.<sup>117</sup>

---

116 Marktdeelnemers zijn balanceringsverantwoordelijk (artikel 5 Richtlijn 2019/943). Een marktdeelnemer is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die elektriciteit aankoopt, verkoopt, of produceert, aan aggregatie doet of vraagresponsof energieopslagdiensten verstrekt (artikel 2, punt 25 Richtlijn 2019/943 jo. artikel 2, punt 10 Richtlijn 2019/944). Een eindafnemer (huishouden) is niet balanceringsverantwoordelijk, behalve voor de door hemzelf opgewekte en verkochte energie (artikel 15 lid 2 onder f Richtlijn 2019/944).

117 ACM, p. 18.

## 4. Kleinverbruikers

### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de positie van kleinverbruikers binnen het energierecht besproken. Daarbij beperken we ons tot de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers. In hoofdstuk 3 bleek al dat kleinverbruikers geen programmaverantwoordelijkheid hebben. Zij vallen buiten de definitie van programmaverantwoordelijke die in de Elektriciteitswet wordt gegeven. Ook de redenen daarvoor zijn in hoofdstuk 3 besproken. Wel werd de vraag opgeworpen in hoeverre deze regeling nog terecht is.

Gegeven de veranderende technologische mogelijkheden, toenemende vraag naar flexibiliteit en een positie van de kleinverbruikers als volwaardige deelnemer op de markt, onderzoeken we welk systeem rond programmaverantwoordelijkheid hierbij past. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre kleinverbruikers nog een bijzondere positie hebben binnen het recht en welke redenen daarvoor zijn. Ook wordt gekeken naar ontwikkelingen in de positie van kleinverbruikers. Zo wordt duidelijk in hoeverre een veranderende regeling van de programmaverantwoordelijkheid van kleinverbruikers aansluit bij actuele ontwikkelingen met betrekking tot de positie van kleinverbruikers.

Daartoe wordt in de paragrafen 4.2 en 4.3 ingegaan op de positie van kleinverbruikers binnen het energierecht. Daarbij wordt in paragraaf 4.2 eerst aandacht besteed aan de Elektriciteitswet en de onderhangende AMVBs en ministeriële regelingen. Daarnaast worden consumenten ook door het nationale en Europese consumentenrecht beschermd. Dat laatste geldt in elk geval voor niet-zakelijke kleinverbruikers, maar soms ook voor zakelijke kleinverbruikers. In paragraaf 4.3 komt de positie van kleinverbruikers binnen het Europese elektriciteitsrecht aan bod.

### 4.2. De positie van kleinverbruikers in het recht

#### 4.2.1. Elektriciteitswet 1998 en Burgerlijk Wetboek 6 en 7

Volgens de Elektriciteitswet zijn kleinverbruikers afnemers op de Nederlandse elektriciteitsmarkt, die beschikken over een aansluiting op het elektriciteitsnet met een totale maximale doorlaatwaarde van 3\*80 A.<sup>118</sup> Of een afnemer kwalificeert als kleinverbruiker hangt dus af van de capaciteit van zijn aansluiting, ook al is deze groter aangelegd dan noodzakelijk zou zijn.<sup>119</sup> Zolang een huishouden, bedrijf of organisatie beschikt over een aansluiting zoals hierboven beschreven, kwalificeert een huishouden, bedrijf of organisatie als kleinverbruiker.

De Elektriciteitswet beschermt kleinverbruikers beter dan grootverbruikers.<sup>120</sup> Zo heeft een energieleverancier een speciale vergunning van de ACM nodig om energie aan kleinverbruikers te mogen leveren. De wet maakt binnen de categorie kleinverbruikers een verder onderscheid tussen consumenten en zakelijke klanten. Dit verdere onderscheid beïnvloedt bijvoorbeeld de hoogte van de opzegvergoeding die mag worden gerekend.<sup>121</sup>

De bijzondere positie van kleinverbruikers blijkt allereerst uit Artikel 95a Elektriciteitswet. In lid 1 van dit Artikel is het uitgangspunt vastgelegd dat leveranciers een vergunning behoeven om elektriciteit aan kleinverbruikers te leveren.<sup>122</sup> Deze vergunning is niet vereist voor de levering van elektriciteit aan niet-kleinverbruikers, lees grootverbruikers. Lid 2 van Artikel 95a beschrijft enkele uitzonderingsgronden op lid 1. De gedachte achter het vergunningstelsel was aanvankelijk dat de gefaseerde vrijmaking van de elektriciteitsmarkt zou leiden tot afnemers die wel van hun vrije leverancierskeuze gebruik konden maken,

---

118 Elektriciteitswet 1998, Artikel 95a en Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, artikel 1.

119 Pront, S. & Buist, G. - Onderzoeksnotitie Balanceren - 'Naar een nieuw evenwicht tussen aanbod en vraag in energie' (Universiteit van Amsterdam, 2014), p. 14.

120 'Netbeheerder en energiemarkt: Kleinverbruikers en grootverbruikers' ACM (2020).

121 Idem.

122 Elektriciteitswet 1998, Artikel 95a.

en afnemers die dit nog niet konden.<sup>123</sup> Doordat laatstgenoemde afnemers nog geen vrije leverancierskeuze hadden, zouden zij volledig afhankelijk van hun leveranciers zijn. Om de afnemers tegen de leveranciers te beschermen en leveringszekerheid te bewerkstelligen, is bovengenoemd vergunningstelsel in het leven geroepen. Het stelsel verbindt voorwaarden aan de verkrijging van de leveringsvergunning. Zo geeft de vergunning leveranciers niet alleen het recht om aan beschermde afnemers te leveren, maar levert ook een plicht op om aan die afnemers te leveren tegen ten hoogste de vastgestelde prijs.<sup>124</sup> De prijs kan per leverancier verschillen en de gehanteerde prijs dient aan de ACM te worden medegedeeld.<sup>125</sup> De grens tussen vrije en beschermde afnemers valt samen met de grens tussen groot- en kleinverbruikers. Leveringszekerheid voor kleinverbruikers wordt verder gewaarborgd door het Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998. Zo is de vergunninghouder, indien hij voorziet of behoort te voorzien dat hij geen elektriciteit meer aan kleinverbruikers kan leveren, verplicht om hiervan mededeling te doen aan de netbeheerder.<sup>126</sup> In dat geval zal de vergunninghouder, samen met de bewindvoerder en curator, er zorg voor dragen dat elektriciteit voor kleinverbruikers wordt ingekocht en kleinverbruikers van elektriciteit gebruik kunnen blijven maken.<sup>127</sup>

Verdere verplichtingen omtrent het vergunningstelsel zijn opgenomen in het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers. Zo stelt Artikel 2 eisen aan de aanvraag voor de vergunning: de aanvrager moet bijvoorbeeld niet in staat van faillissement verkeren, en de aanvrager moet de door hem gehanteerde klachten- en geschillenregeling voor kleinverbruikers in de aanvraag beschrijven.<sup>128</sup> Ook beschrijft Artikel 3 een aantal organisatorische, financiële en technische kwaliteiten waarover de aanvrager dient te beschikken.<sup>129</sup> Aanvankelijk was het de bedoeling dat het vergunningstelsel tijdelijk van aard zou zijn en afgeschaft zou worden wanneer de markt volledig geliberaliseerd was. Zo zouden kleinverbruikers in eerste instantie slechts tot en met 31 december 2001 beschouwd worden als beschermde afnemers.<sup>130</sup> Bij de derde nota van wijziging van de Gaswet in 2000 is echter een permanent vergunningstelsel voor de levering van gas en elektriciteit aan kleinverbruikers ingevoerd. Tijdens de plenaire behandeling bleek er namelijk brede steun in de Tweede Kamer te zijn voor de invoering van een vergunningsregime ten behoeve van een betrouwbare energievoorziening voor kleinverbruikers.<sup>131</sup> Bij de derde nota van wijziging zijn Artikelen 95a tot en met 95i ingevoegd. Daarnaast is bij amendement Kortenhorst op de Wijziging van de Elektriciteitswet Artikel 95c ingevoegd en zijn de oude Artikelen 95c tot en met 95i vernummerd tot Artikelen 95d tot en met 95j.<sup>132</sup> De beoogde vergunningstelsels zijn van kracht geworden op 1 juli 2004, de datum waarop de liberalisering van de elektriciteitsmarkt voor kleinverbruikers is voltooid. Op grond van Artikel 95a van de Elektriciteitswet is het, zoals reeds beschreven, verboden zonder vergunning elektriciteit aan kleinverbruikers te leveren. Vergunninghouders zijn daarbij verplicht om elektriciteit tegen redelijke voorwaarden en tarieven te leveren. Hiermee wordt bewerkstelligd dat kleinverbruikers ook in een vrije markt nog een zekere mate van bescherming genieten.<sup>133</sup> Ook moeten energieleveranciers kleinverbruikers voorzien van een verbruiks- en indicatief kostenoverzicht, waarin de energieleverancier de hoeveelheid energie die is afgenomen in de periode van het leveringscontract vermeldt.<sup>134</sup> Energieleveranciers hoeven echter alleen aan deze verplichting te voldoen indien de kleinverbruiker beschikt over een op afstand uitleesbare elektriciteitsmeter die op afstand wordt uitgelezen.<sup>135</sup> Op grond van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen dient de netbeheerder er zorg voor te dragen dat kleinverbruikers uiterlijk op

---

123 Elektriciteitswet 1998, Memorie van Toelichting, p. 12.

124 Idem.

125 Elektriciteitswet 1998, Artikel 95b, lid 2.

126 Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998, Artikel 2, lid 1.

127 Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998, Artikel 2, lid 5, sub b en c, en lid 6, sub b en c.

128 Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers, Artikel 2, lid 2, sub c en f.

129 Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers, Artikel 3.

130 Elektriciteitswet 1998, Memorie van Toelichting, p. 12.

131 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 463, nr. 95.

132 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 665, nr. 17.

133 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 463, nr. 95.

134 Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie, Artikel 11.

135 Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie, Artikel 11.

31 december 2020 beschikken over een dergelijke elektriciteitsmeter.<sup>136</sup> Zodra de kleinverbruiker beschikt over een dergelijke meetinrichting, stelt de Regeling gegevensbeheer en afdracht elektriciteit en gas leveranciers verplicht om in de toelichting op hun jaarrekening verantwoording af te leggen over hoe zij de gegevens van kleinverbruikers, die over zo'n meetinrichting beschikken, vastleggen, uitwisselen, gebruiken en bewaren.<sup>137</sup>

Artikel 95b van de Elektriciteitswet gaat verder in op de rechten en plichten van vergunninghouders bij de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers. Allereerst is de vergunninghouder verplicht om op een betrouwbare wijze elektriciteit te leveren aan iedere afnemer die daarom verzoekt.<sup>138</sup> De vergunninghouder mag hierbij dus geen enkel onderscheid maken. Ten tweede moet de vergunninghouder elektriciteit leveren tegen redelijke tarieven en voorwaarden. Redelijke tarieven en voorwaarden worden ook geborgd door het consumentenrecht. Voor een deel overlapt de bescherming die wordt geboden in het consumentenrecht met de bescherming voor kleinverbruikers, maar niet helemaal. Bescherming voor consumenten geldt immers in het algemeen niet voor commerciële partijen, ook al vallen deze onder de definitie van kleinverbruiker. In 4.2.1.1 worden daarom de elektriciteitsprijs en redelijke tarieven door middel van het consumentenrecht besproken. Redelijke voorwaarden en het consumentenrecht komen aan bod in 4.2.1.2. Andere relevante wettelijke bepalingen uit de Elektriciteitswet worden in 4.2.1.3 behandeld.

#### 4.2.2. *Elektriciteitsprijs en redelijke tarieven*

##### 4.2.2.1. *Elektriciteit*

Het feit dat vergunninghouders elektriciteit moeten leveren tegen redelijke prijzen, heeft zijn weerslag op de elektriciteitsprijs voor kleinverbruikers. De elektriciteitsprijs wordt gevormd door diverse componenten.<sup>139</sup> Afnemers betalen voor de levering van elektriciteit, voor het gebruik van het elektriciteitsnetwerk, en voor het meten van hun verbruik.

De elektriciteitsprijs is in de huidige praktijk opgebouwd uit een vast en een variabel deel.<sup>140</sup> Het vaste leveringstarief is een vast bedrag per jaar, dat wordt betaald voor de vaste kosten voor de levering van elektriciteit, zoals administratieve kosten. Het variabele leveringstarief wordt betaald per verbruikt kilowattuur (kWh) en beweegt mee met de prijsontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt. Het variabele leveringstarief kan gedurende het jaar worden gewijzigd.<sup>141</sup> Beide delen van de prijs zijn in beginsel vrij: iedere leverancier mag zelf bepalen hoeveel hij rekent. De ACM houdt echter wel toezicht op de energieprijzen. De wettelijke basis hiervoor is het hierboven al genoemde art. 95b Elektriciteitswet, dat energieleveranciers verplicht elektriciteit te leveren tegen redelijke prijzen. Deze zogenoemde vangnetregeling is met de voltooiing van de liberalisering in 2002 opgenomen in de wet, omdat de vrees bestond dat zogenaamde slapende consumenten zouden opdraaien voor de kortingen die energieleveranciers uitdeelden aan actieve overstappers.<sup>142</sup> Hoewel de vangnetregeling eigenlijk tijdelijk van aard zou zijn, is de regeling nog niet afgeschaft. Het ligt voor de hand dat de vangnetregeling in toekomstige elektriciteitswetgeving zal worden aangepast of afgeschaft.

Op voorhand is niet vastgesteld wat een redelijk tarief is. De ACM grijpt in wanneer zij constateert dat er sprake is van een onredelijke prijsontwikkeling. Het variabele leveringstarief wordt per eenheid (kWh) elektriciteit betaald en kan gedurende het jaar wijzigen, afhankelijk van de ontwikkelingen op de globale elektriciteitsmarkt.<sup>143</sup> Ook worden dynamische energieprijzen aangeboden, meestal day-ahead prijzen.<sup>144</sup> Deze prijzen verschillen per uur en per dag. Het voordeel van dynamische energieprijzen is dat de

---

136 Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen, Artikel 2.

137 Regeling gegevensbeheer en afdracht elektriciteit en gas, Artikel 8, sub a.

138 Elektriciteitswet 1998, Artikel 95b, lid 1.

139 'Waaruit bestaat de prijs van elektriciteit?' Essent (2019).

140 'Gemiddelde energietarieven voor consumenten', Centraal Bureau voor de Statistiek (2020).

141 'Vaste en variabele tarieven', Eneco (2020).

142 Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr. 30,

143 Idem.

144 'Flexibele energietarieven', Pricewise (2020).



kleinverbruiker geld kan besparen door energie te verbruiken wanneer de prijs laag is en geen energie te verbruiken als de prijs hoog is.<sup>145</sup> Het nadeel is dat de kleinverbruiker minder zekerheid heeft: zo kan hij bij een flexibele energieprijzen alsnog duurder uit zijn dan bij een vast tarief.<sup>146</sup> Ook zijn de vaste kosten van flexibele prijzen thans hoger en kost het veel tijd om in te spelen op de energieprijzen wanneer deze laag zijn.<sup>147</sup> Dit laatste bezwaar wordt deels ondervangen door het beschikbaar komen van smart toepassingen, die het aanpassen van de elektriciteitsvraag aan de prijs automatiseren. Dynamische prijzen kunnen bovendien bijdragen aan vraagrespons: op momenten van schaarste worden afnemers gestimuleerd om hun verbruik te beperken. Kleinverbruikers kunnen sinds 1 januari 2017 gebruik maken van flexibele prijzen. Voor grootverbruikers bestond die mogelijkheid al.<sup>148</sup> Hoewel kleinverbruikers dus nog steeds enige prijsbescherming genieten, schuift hun positie op in de richting van die van reguliere verbruikers, zodat ook zij ten volle kunnen profiteren van de mogelijkheden die de markt biedt. In de praktijk gebeurt dat nog weinig. Dynamische energieprijzen worden slechts door een beperkt aantal, kleine energieleveranciers geleverd<sup>149</sup>, waardoor kan worden geconcludeerd dat het gebruik van flexibele energieprijzen in Nederland nog niet wijdverspreid is. Uit onderzoek van de ACM blijkt, dat leveranciers problemen voorzien bij de beoordeling van dynamische prijzen in het licht van de vangnetregeling, wat mogelijk de geringe populariteit van deze contractvorm verklaart.<sup>150</sup> De ACM houdt ook toezicht op mededinging op groot- en kleinverbruikersniveau.<sup>151</sup>

#### 4.2.2.2. Netkosten

Ten tweede betaalt de kleinverbruiker voor netbeheer- en transportkosten, waarmee het elektriciteitsnet en de aansluitingen van consumenten worden onderhouden.<sup>152</sup> Dit tarief wordt aan de netbeheerder betaald, maar wordt via de leverancier verrekend om administratieve lasten te voorkomen.<sup>153</sup> De hoogte van dit tarief wordt bepaald door de aansluiting en het netwerkgebied waarin de aansluiting zich bevindt. De kosten voor alle aangesloten kleinverbruikers met een aansluiting van een gegeven capaciteit, worden omgeslagen over al die kleinverbruikers. Het capaciteitstarief voor kleinverbruikers is in 2009 ingevoerd samen met de invoering van het leveranciersmodel, om 'de administratieve processen van levering van elektriciteit en gas in een geliberaliseerde energiemarkt te vereenvoudigen, de dienstverlening aan afnemers te verbeteren en kosten te besparen.'<sup>154</sup>

Er gaan thans stemmen op om het capaciteitstarief los te laten, omdat het geen rekening houdt met de kosten die individuele verbruikers voor netbeheer en transport veroorzaken, en hen geen incentives biedt hun verbruik aan te passen. De ACM heeft dan ook geconstateerd dat flexibele nettarieven prijsprikkels aan afnemers kunnen geven om hun productie en consumptie aan te passen, maar heeft daarbij wel aangegeven dat flexibele nettarieven zich moeizaam verhouden tot de algemeen geaccepteerde tarifieringsprincipes.<sup>155</sup> Zo kan er bij flexibele nettarieven discriminatie optreden en is de economische efficiëntie van flexibele tarieven onduidelijk.<sup>156</sup>

---

145 'Flexibel energiecontract: voor- en nadelen', Energie Zakelijk (2019).

146 Idem.

147 Idem.

148 'Flexibele energietarieven', Pricewise (2020).

149 Idem.

150 ACM, Vangnet in Transitie, 2019, p. 32

151 Elektriciteitswet 1998, Artikel 5b.

152 'Gemiddelde energietarieven voor consumenten', Centraal Bureau voor de Statistiek (2020).

153 'Waaruit bestaat de prijs van elektriciteit?' Essent (2019).

154 Zie ACM 2008, Wijziging TarievenCode Elektriciteit - invoering capaciteitstarief, bereikbaar via:

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/3884/Wijziging-TarievenCode-Flektricititeit--invoering-capaciteitstarief>

155 D-Cision & Ecorys - Verkenning naar de mogelijkheden van flexibilisering van nettarieven (ACM, 2019), p. 100.

156 Ibidem, p. 100 en 101.

De netbeheers- en transportkosten worden door de ACM vastgesteld.<sup>157</sup> De periodieke aansluitvergoeding en het capaciteitstarief bestaan uit vaste bedragen, welke kunnen verschillen per netbeheerder.<sup>158</sup> De ACM bepaalt de hoogte van de netbeheers- en transportkosten in de jaarlijkse tarievenbesluiten.<sup>159</sup> Verder stelt de ACM het meettarief voor kleinverbruikers op grond van de Regeling meettarieven vast.<sup>160</sup>

#### 4.2.2.3. Belastingen

Ten derde dienen overheidsheffingen en btw te worden betaald. De overheidsheffingen bestaan uit energiebelasting. De energiebelasting wordt per eenheid (kWh) elektriciteit betaald en de tarieven voor de energiebelasting op elektriciteit zijn vastgelegd in de Wet belastingen op milieugrondslag.<sup>161</sup> De regulerende belasting op energie heeft als doel een bijdrage te leveren aan het verminderen van energieverbruik en daarmee vermindering van de emissie van CO<sub>2</sub>.<sup>162</sup> Voorts wordt over de levering van elektriciteit de Opslag Duurzame Energie geheven. Deze opslag is geïntroduceerd om de investering van duurzame energie te stimuleren.<sup>163</sup> De berekening van de btw geschiedt over de volledige elektriciteitsprijs, inclusief de energiebelastingen. Anderzijds ziet de overheid elektriciteit als een eerste levensbehoefte<sup>164</sup>, op grond waarvan een deel van de overheidsheffing aan de consument wordt teruggegeven. Deze teruggave bestaat uit een vast, jaarlijks bedrag en geschiedt onder de noemer "vermindering energiebelasting". Al deze heffingen worden formeel met de overheid verrekend, maar in de praktijk is de energieleverancier verantwoordelijk voor de verrekening met enerzijds de consument en anderzijds de overheid.

#### 4.2.3. Redelijke prijs

Artikel 7:4 BW beschrijft dat, indien de koop van – in dit geval – elektriciteit zonder prijsafspraken is gesloten, de kleinverbruiker een redelijke prijs is verschuldigd. Bij de bepaling van de redelijke prijs wordt rekening gehouden met de door de leverancier ten tijde van het sluiten van de overeenkomst gewoonlijk bedongen prijzen. Er zal dus rekening worden gehouden met de prijs die de leverancier normaliter voor elektriciteit ontvangt.<sup>165</sup> Indien dit niet mogelijk is, kan ook worden gekeken naar de gangbare prijzen die worden gehanteerd door andere elektriciteitsleveranciers.<sup>166</sup>

Hoe kunnen we bovenstaande nu duiden? Zoals reeds is beschreven, is de liberalisering van de Nederlandse elektriciteitsmarkt op 1 juli 2004 voltooid en wordt de elektriciteitsmarkt sindsdien gekenmerkt door marktwerking. In het Nederlandse energiebeleid is vastgelegd dat de geliberaliseerde elektriciteitsmarkt publieke belangen in de energievoorziening dient te borgen.<sup>167</sup> Deze publieke belangen zijn dat energie betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam moet zijn.<sup>168</sup>

In een geliberaliseerde markt komen prijzen tot stand op basis van vraag en aanbod. De ACM houdt toezicht op de werking van de elektriciteitsmarkt en zorgt dat de prijs van energie tot stand komt door eerlijke concurrentie. Wanneer concurrentie niet goed mogelijk is, reguleert de ACM prijzen c.q. tarieven en andere voorwaarden. De ACM voert hiertoe regelmatig onderzoeken uit naar de marktconcentratie (en ook al is

---

157 Elektriciteitswet 1998, Artikel 41, en 'Energiecontracten: Waar betaalt u voor?' ACM (2020)

158 ACM - Besluit ACM/DE/2016/205072: Methodebesluit Regionale Netbeheerders Elektriciteit 2017-2021 (2016).

159 'Wat zijn netbeheerkosten en het capaciteitstarief?' ACM (2020).

160 Regeling meettarieven, Artikel 4a en Overlegtafel Energievoorziening - Belemmeringen in nettarieven (2018), p. 46.

161 Zie Wet belastingen op milieugrondslag, Artikel 59, lid 1, sub c.

162 Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting, Memorie van Toelichting, sectie 1.2.

163 'Waaruit bestaat de prijs van elektriciteit?' *Essent* (2019).

164 'Wat u betaalt aan energiebelasting' *Minder* (2020).

165 Castermans, A.G. & Krans, H.B. – Tekst & Commentaar BW, Artikel 7:4.

166 *Idem*.

167 ACM – Bespiegelingen op de toekomst van de regulering van het netbeheer (2009), p. 5.

168 ACM – Bespiegelingen op de toekomst van de regulering van het netbeheer (2009), p. 5 en 'Missie & strategie: Energiemarkt in transitie' ACM (2019).

deze hoog voor de KV-markt, heeft de ACM nog nooit ingegrepen).<sup>169</sup> Vanuit die optiek is te begrijpen, dat de tarieven voor levering grotendeels vrij zijn, terwijl de netbeheers- en transportkosten worden gereguleerd. Kleinverbruikers kunnen inmiddels hun leverancier vrij kiezen, maar hun netbedrijf of meetbedrijf niet. Voor netbeheerders geldt immers dat zij een monopolie hebben in hun verzorgingsgebied.

Desalniettemin blijkt dat kleinverbruikers volgens de wetgever ook binnen een geliberaliseerde markt bescherming behoeven. Dat is te zien aan het toezicht op prijzen voor levering aan kleinverbruikers, maar ook aan bijvoorbeeld het capaciteitstarief, dat deels is ingevoerd om voor kleinverbruikers de overzichtelijkheid van hun energierekening te vergroten. Hoewel de historische ontwikkelingen laten zien, dat de positie van kleinverbruikers verandert, worden zij nog altijd als beschermenswaardig gezien. Dat geldt des te meer voor kleinverbruikers, die geneigd zijn een passieve houding aan te nemen.

#### 4.2.4. Redelijke voorwaarden

Het feit dat de vergunninghouder elektriciteit tegen redelijke voorwaarden moet leveren, is uitgewerkt in Artikel 95m Elektriciteitswet. Daarnaast heeft de uitbreiding van Artikel 95b ertoe geleid dat de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek over onredelijk bezwarende algemene voorwaarden van overeenkomstige toepassing zijn geworden op de relatie tussen vergunninghouder en zakelijke kleinverbruiker.<sup>170</sup>

Artikel 95m geeft uitwerking aan de redelijke voorwaarden, welke verplicht zijn op grond van Artikel 95b. Artikel 95m biedt over het algemeen consumentenbescherming en draagt zorg voor een transparante informatieverstrekking en heldere contractvoorwaarden. Op grond van leden 5 en 6 wordt een kleinverbruiker op zijn minst een contract voor onbepaalde duur aangeboden. Op grond van lid 7 kan een kleinverbruiker iedere leveringsovereenkomst voor elektriciteit met een wettelijke opzegtermijn van 30 dagen opzeggen. Indien er sprake is van een overeenkomst van bepaalde duur, kan de leverancier wel in de overeenkomst opnemen dat een redelijke vergoeding is verschuldigd in geval van tussentijdse opzegging.<sup>171</sup> Een opzegvergoeding kan niet worden vereist indien er sprake is van een overeenkomst van onbepaalde duur.

De ACM heeft in de Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen Vergunninghouders enkele richtlijnen opgenomen over de hoogte van de opzegvergoeding.<sup>172</sup> De opzegvergoeding voor consumenten is afhankelijk van de contractduur en nog resterende looptijd van de elektriciteitsovereenkomst.<sup>173</sup> De opzegvergoeding voor kleinzakelijke afnemers is redelijk indien de vergoeding op één van de volgende drie manieren is berekend: de opzegvergoeding is maximaal 15% van wat de zakelijke kleinverbruiker nog zou hebben verbruikt, de opzegvergoeding is het verschil tussen de marktprijs van het contract en de verwachte opbrengst als de zakelijke kleinverbruiker was gebleven, of de opzegvergoeding is maximaal 100 euro per jaar dat eerder wordt opgezegd.<sup>174</sup> De energieleverancier moet in het contract aangeven welke van de drie methodes wordt gehanteerd. Een energieovereenkomst van onbepaalde tijd is in principe altijd tussentijds opzegbaar. Volgens de Hoge Raad dient de opzegbaarheid van dergelijke overeenkomsten af te hangen van de inhoud van de overeenkomst en de relevante wettelijke bepalingen.<sup>175</sup> Zo kunnen de eisen van redelijkheid en billijkheid en andere wettelijke bepalingen vereisen dat opzegging alleen mogelijk is indien er een zwaarwegende grond is, een bepaalde opzegtermijn in acht wordt genomen, of een aanbod tot (schade)vergoeding moet worden gedaan.<sup>176</sup> Indien de kleinverbruiker en energieleverancier de intentie hebben gehad om de energieovereenkomst van onbepaalde tijd als niet-opzegbaar te kwalificeren, kan de

---

169 Tot en met 2015 stond de HHI in de trendrapportage marktwerking en consumentenvertrouwen. De HHI was voor de consumentenmarkt steeds hoger dan 2000, wat geldt als hoog.

170 Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 53.

171 Elektriciteitswet 1998, Artikel 95m, lid 8.

172 Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen Vergunninghouders.

173 Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen Vergunninghouders, Artikel 4.

174 Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen Vergunninghouders, Artikel 6, en 'Energiecontracten: Opzegvergoeding' ACM (2020)

175 Hoekstra, E. – De opzegging van duurovereenkomsten voor onbepaalde tijd (Wieringa Advocaten, 2018).

176 Burgerlijk Wetboek, Artikel 6:248, lid 1.

kleinverbruiker desalniettemin aanvoeren dat dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is.<sup>177</sup> Ook kan hij zich beroepen op onvoorziene omstandigheden.<sup>178</sup>

Met betrekking tot onredelijk bezwarende bedingen in algemene voorwaarden zijn Artikel 6:233, 6:236, 6:237 en 6:248 BW van belang. Onredelijk bezwarende bedingen in algemene voorwaarden kunnen worden vernietigd op grond van Artikel 6:233 BW. De zwarte lijst en grijze lijst van artikelen 6:236 en 6:237 BW beschrijven diverse (vermoedelijk) onredelijk bezwarende bedingen. Zo mag op grond van de Wet stilzwijgende verlenging een energiecontract voor bepaalde duur niet stilzwijgend worden verlengd.<sup>179</sup> Een overeenkomst met onbepaalde duur mag wel stilzwijgend worden verlengd, zolang de consument het contract op ieder moment kan opzeggen met een opzegtermijn van één maand.<sup>180</sup> Verder biedt Artikel 6:248 een contractueel vangnet voor kleinverbruikers: indien de kleinverbruiker te maken heeft met een regel in diens overeenkomst die naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is, zal deze regel niet van toepassing worden verklaard.<sup>181</sup> Het Burgerlijk Wetboek biedt de bescherming ten aanzien van onredelijk bezwarende algemene voorwaarden niet alleen aan huishoudelijke kleinverbruikers, maar ook aan kleinzakelijke afnemers.<sup>182</sup>

#### 4.2.5. *Andere relevante bepalingen uit Elektriciteitswet 1998*

Lid 7 tot en met 10 van Artikel 95b Elektriciteitswet zorgen ervoor dat kleinverbruikers 's winters niet zonder stroom kunnen komen te zitten. Deze leden verplichten netbeheerders en vergunninghouders om een beleid te voeren, dat erop is gericht om afsluiting van de kleinverbruiker in de winter te voorkomen. Deze bepaling wordt uitgewerkt in de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas. Deze Regeling bevat diverse bepalingen om te voorkomen dat kleinverbruikers worden afgesloten van elektriciteit. Artikelen 2 tot en met 4a beschrijven een procedure die moet worden doorlopen voordat een kleinverbruiker wegens wanbetaling kan worden afgesloten. Artikelen 5 en 6 bevatten eenzelfde procedure voor kwetsbare consumenten, maar met strengere voorwaarden, aangezien kwetsbare consumenten nog meer beschermd dienen te worden dan kleinverbruikers. Artikelen 7 tot en met 10 zien toe op afsluiting en her aansluiting in de winterperiode. Ook hier gelden strengere voorwaarden, aangezien de afsluiting van elektriciteit in de winter nog verstrekkender is dan de afsluiting van elektriciteit tijdens andere seizoenen.

Artikel 95c verbiedt bepalingen die zijn opgenomen in energieovereenkomsten met kleinverbruikers, welke beogen om duurzame energieopwekking door kleinverbruikers te verbieden. Het doel achter dit verbod is niet zo zeer het beschermen van kleinverbruikers. De bepaling beoogt bij te dragen aan de totstandkoming van een duurzame en milieuvriendelijke elektriciteitsvoorziening.<sup>183</sup>

Artikelen 95ca en 95cb stellen dat de leverancier verantwoordelijk is voor het inschakelen van een meetbedrijf om de meetgegevens van kleinverbruikers in te zamelen. Ook is de leverancier verplicht om de facturen namens de netwerkbeheerder bij de kleinverbruiker te innen. In beginsel heeft de kleinverbruiker individuele contracten met de netbeheerder, leverancier en meetbedrijf, maar door deze bepalingen wordt de kleinverbruiker ontzorgd en heeft hij te maken met slechts één contactpunt.

Verder verplicht Artikel 95na leveranciers om elektriciteitslevering in ieder geval door middel van een modelcontract aan te bieden. Dit modelcontract wordt door de ACM vastgesteld.<sup>184</sup> De Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet biedt verdere bescherming aan kleinverbruikers, doordat de Regeling voorwaarden verbindt aan het sluiten van leveringsovereenkomsten<sup>185</sup> en transportovereenkomsten<sup>186</sup> met kleinverbruikers. Ook zijn leveranciers verplicht om kleinverbruikers op

---

177 Ibidem, lid 2.

178 Ibidem, Artikel 6:258.

179 'Beperking stilzwijgende verlenging van contracten' BASE Advocaten (2012).

180 Idem.

181 Burgerlijk Wetboek, Artikel 6:248, lid 2.

182 Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 53.

183 Kamerstukken II 2002/03, 28 665, nr. 17.

184 Elektriciteitswet 1998, Artikel 95na, lid 2.

185 Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Artikel 2.

186 Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Artikel 3.

toereikende wijze in kennis te stellen over onder andere de stijging van prijzen en de wijziging van de aan de overeenkomst verbonden voorwaarden.<sup>187</sup> Indien een kleinverbruiker wil wisselen van leverancier, kan hem hiervoor verder geen kosten in rekening worden gebracht.<sup>188</sup>

Als laatste worden leveranciers door Artikel 95o verplicht om te voorzien in een transparante, eenvoudige en goedkope procedure voor de behandeling van klachten van afnemers. Dit Artikel implementeert onder andere bijlage A van Richtlijn 2003/54/EG, waarin is gesteld dat een procedure voor geschilbeslechting transparant, eenvoudig, goedkoop en snel moet zijn.

#### 4.2.6. Conclusie kleinverbruikers in de wet

Op basis van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat de bescherming van kleinverbruikers ook in een geliberaliseerde energiemarkt noodzakelijk wordt geacht. Zij worden beschermd tegen onredelijke voorwaarden en tarieven, en zij worden in hoge mate ontzorgd. Die bescherming gaat in veel gevallen verder dan in het reguliere consumentenbeschermingsrecht. Dat is te verklaren uit de bijzondere aard van energie. Wel zijn er tekenen dat de wetgever vindt dat kleinverbruikers minder bescherming behoeven. Zo kunnen kleinverbruikers nu ook gebruikmaken van dynamische tarieven, waardoor zij meer worden blootgesteld aan de marktwerking op de Nederlandse elektriciteitsmarkt.

De huidige regeling van de programmaverantwoordelijkheid steekt daarmee niet vreemd af bij de rest van het energierecht. Zij past in het uitgangspunt dat kleinverbruikers ontzorgd worden, en dat zij niet moeten worden blootgesteld aan risico's. Wel zijn er ontwikkelingen, zowel in het recht als op de elektriciteitsmarkt, die maken dat dat in de toekomst wellicht niet zo blijft. Die worden hieronder in paragraaf 4.3 besproken.

### 4.3. Van consument naar prosumant: de veranderende positie van kleinverbruikers

De huidige positie van kleinverbruikers in het energierecht is aan verandering onderhevig. Enerzijds door de in paragraaf 1 geschetste ontwikkelingen van decarbonisatie, decentralisatie en digitalisering, die maken dat kleinverbruikers meer mogelijkheden krijgen om zich actief op te stellen op de energiemarkt. Anderzijds is er ook een juridische noodzaak om kleinverbruikers te faciliteren wanneer zij die actieve rol willen pakken.

In 2016 presenteerde de Europese Commissie een pakket maatregelen dat de doelstellingen van de Europese energie-unie moest verwezenlijken, het zogenaamde winterpakket. Het winterpakket bestaat uit een achttal wetgevingsinstrumenten, die inmiddels allemaal in werking zijn getreden.<sup>189</sup> Met het pakket

---

187 Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Artikel 4.

188 Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Artikel 10.

189 De acht wetgevingsinstrumenten zijn:

1. RICHTLIJN (EU) 2018/844 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie;
2. RICHTLIJN (EU) 2018/2001 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen;
3. RICHTLIJN (EU) 2018/2002 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 december 2018 houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie;
4. VERORDENING (EU) 2018/1999 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013;
5. Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU, *PbEU* 2019, L 158/125;
6. VERORDENING (EU) 2019/943 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit, *PbEU* 2019, L 158/54;
7. VERORDENING (EU) 2019/941 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG; en

komt de Unie tegemoet aan de in paragraaf 1 gesignaleerde veranderingen met betrekking tot het energiesysteem.<sup>190</sup> In het winterpakket is een belangrijke rol voorzien voor consumenten. Markten moeten zo worden vormgegeven, dat zij incentives bieden aan consumenten om zich actiever op te stellen, en bij te dragen aan de stabiliteit van het elektriciteitssysteem. Meer in het bijzonder worden eindafnemers in staat gesteld te profiteren van de mogelijkheden die de markt biedt en van scherpere concurrentie op de retailmarkten, en krijgen zij de mogelijkheid om als marktdeelnemers op te treden op de energiemarkt en bij de energietransitie.<sup>191</sup> Verder worden eindafnemers en kleine bedrijven in staat gesteld aan de markt deel te nemen door middel van de aggregatie van productie of vraagresponsinstallaties.<sup>192</sup> Ook energiegemeenschappen bieden een mogelijkheid voor kleinverbruikers om gezamenlijk op te treden op de elektriciteitsmarkten. Daarbij blijft het uitgangspunt, dat kwetsbare consumenten bescherming krijgen.<sup>193</sup>

Het Winterpakket bouwt voort op eerdere regulering met betrekking tot de elektriciteitsmarkt, en berust op de veronderstelling, dat een goed functionerende en toegankelijke markt het beste instrument is om de Europese beleidsdoelstellingen te realiseren. Deze interne markt heeft tot doel om, door concurrerende elektriciteitsmarkten te organiseren over de landgrenzen heen, een echte keuzevrijheid te bieden aan alle eindafnemers in de Unie, zowel particulieren als ondernemingen, nieuwe mogelijkheden voor economische groei te creëren, concurrerende tarieven, efficiënte investeringssignalen en een betere dienstverlening te bewerkstelligen, alsmede bij te dragen tot de voorzieningszekerheid en de duurzaamheid van de economie.<sup>194</sup>

Voor de positie van kleinverbruikers zijn met name de E-Richtlijn en de E-Verordening relevant, alsmede de Hernieuwbare Energie Richtlijn. Deze instrumenten worden hieronder in meer detail besproken.

#### 4.3.1. Positie van kleinverbruikers onder de E-Richtlijn en de E-Verordening

In de E-Richtlijn wordt een aantal verschillende typen afnemers gedefinieerd.<sup>195</sup> Deze verschillende typen corresponderen niet één op één met het Nederlandse onderscheid tussen zakelijke en niet-zakelijke kleinverbruikers enerzijds en overige verbruikers anderzijds, omdat de E-Richtlijn onderscheid maakt tussen ondernemingen op basis van jaaromzet in plaats van op basis van de capaciteit van hun elektriciteitsaansluiting.

Daarnaast is relevant de zogenaamde 'energiegemeenschap van burgers': een juridische entiteit die

- gebaseerd is op vrijwillige en open deelname en waarover leden of aandeelhouders, die natuurlijke personen, lokale autoriteiten, waaronder gemeenten, of kleine ondernemingen zijn, feitelijke zeggenschap hebben;
- waarvan het hoofddoel veeleer bestaat uit het bieden van milieu-, economische of sociale gemeenschapsvoordelen aan haar leden of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is dan uit winst maken, en
- zich bezig kan houden met de productie, waaronder uit hernieuwbare bronnen, distributie, levering, verbruik, aggregatie, energieopslag, energie-efficiëntiediensten, oplaaddiensten voor elektrische voertuigen of andere energiediensten aan haar leden of aandeelhouders kan aanbieden.<sup>196</sup>

Een producent ten slotte, is iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die elektriciteit opwekt.<sup>197</sup>

De E-Richtlijn en de E-Verordening maken doorgaans geen onderscheid tussen de verschillende typen afnemers en producenten. Zo moeten elektriciteitsmarkten zonder discriminatie toegankelijk zijn voor alle

---

8. VERORDENING (EU) 2019/942 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 5 juni 2019 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators.

190 (3)

191 Art. 3 sub d E-Verordening.

192 Art. 3 sub e E-Verordening.

193 (4)

194 (2)

195 Art. 2 E-Richtlijn.

196 Art. 2 lid 11 E-Richtlijn.

197 Art. 2 lid 38 E-Richtlijn.

marktdeelnemers, hetzij individueel hetzij door middel van aggregatie.<sup>198</sup> Ook energiegemeenschappen moeten op niet-discriminerende wijze toegang krijgen tot markten.<sup>199</sup> TSO's (art. 40 lid 1 sub f) en DSO's (art. 31 lid 2) is het verboden te discrimineren tussen verschillende marktdeelnemers, of die nu vraagresponsof aanbieden, aggregeren, of hernieuwbare energie produceren<sup>200</sup>. Dat geldt evenzeer wanneer zij flexibiliteits- of balanceringsdiensten aankopen.<sup>201</sup>

Overigens betekent dat niet, dat individuele kleinverbruikers toegang moeten krijgen tot de wholesale-markten. De E-richtlijn suggereert dat consumenten ook rechtstreeks deelnemen aan de markt, wanneer zij hun verbruik aan kunnen passen aan marktsignalen en in ruil daarvoor profiteren van lagere elektriciteitsprijzen of andere stimulerende vergoedingen, wat gerealiseerd kan worden door dynamische elektriciteitsprijzen.<sup>202</sup> Artikel 11 E-Richtlijn verplicht lidstaten dynamische prijscontracten toegankelijk te maken: de lidstaten zorgen ervoor dat eindafnemers bij wie een slimme meter is geïnstalleerd, kunnen verzoeken om een contract op basis van een dynamische elektriciteitsprijs met ten minste één leverancier te sluiten en met elke leverancier die meer dan 200.000 eindafnemers heeft.

Toegang tot de groothandelsmarkten wordt bovendien bemoeilijkt door de minimum-handelsvolumes die markten doorgaans hanteren. Art. 8 lid 3 van de E-Verordening verplicht benoemde elektriciteitsmarktbeheerders, oftewel "NEMOs", te voorzien in producten die kunnen worden verhandeld op de day-ahead- en intradaymarkten met een minimale omvang van de bieding van 500 kW of minder. Een benoemde elektriciteitsmarktbeheerder, oftewel "NEMO", is een marktbeheerder die door de bevoegde autoriteit is aangewezen om taken uit te voeren met betrekking tot eenvormige day-ahead- of eenvormige intradaykoppeling.<sup>203</sup> Voor individuele kleinverbruikers is die minimumomvang nog altijd veel te groot. In de praktijk hebben zij dus alleen via aggregators of energiegemeenschappen toegang tot de wholesale-markten, tenzij de NEMOs vrijwillig (veel) kleinere biedvolumes toestaan.

Het wordt afnemers dan ook mogelijk gemaakt hun krachten te bundelen, hetzij via een aggregator, hetzij door middel van een energiegemeenschap. Artikel 13 lid 1 van de E-Richtlijn verplicht lidstaten erop toe te zien dat het alle afnemers vrijstaat om onafhankelijk van hun elektriciteitsleveringscontract andere elektriciteitsdiensten, met inbegrip van aggregatie, dan levering te kopen en te verkopen bij een elektriciteitsbedrijf van hun keuze. Kleinverbruikers zijn dus vrij een aggregator te kiezen. Marktdeelnemers

---

198 Zie art. 7 lid 2 sub h E-Verordening.

Zie ook overweging (42) E-Richtlijn: "De consumenten moeten in staat zijn door henzelf opgewekte elektriciteit te verbruiken, op te slaan en te verkopen en deel te nemen aan alle elektriciteitsmarkten door het systeem van flexibiliteit te voorzien, bijvoorbeeld door energieopslag, zoals opslag door of met gebruik van elektrische voertuigen, door middel van vraagresponsof door middel van energie-efficiëntieregelingen. Nieuwe technologische ontwikkelingen zullen deze activiteiten in de toekomst vergemakkelijken. Er bestaan echter wettelijke en handelsbarrières, bijvoorbeeld disproportionele vergoedingen voor intern verbruikte elektriciteit, verplichtingen om zelf opgewekte elektriciteit in het energiesysteem in te voeren, administratieve lasten zoals die voor consumenten die zelf elektriciteit opwekken en deze aan het systeem verkopen, om aan de eisen voor leveranciers te voldoen, enz. Dergelijke obstakels die consumenten ervan weerhouden zelf elektriciteit op te wekken en de door henzelf opgewekte elektriciteit te verbruiken, op te slaan of aan de markt te verkopen, moeten worden weggenomen, terwijl ervoor moet worden gezorgd dat dergelijke consumenten wel voldoende bijdragen aan de systeemkosten. De lidstaten moeten in hun nationale recht kunnen beschikken over verschillende bepalingen met betrekking tot belastingen en heffingen voor individuele en gezamenlijk optredende actieve afnemers, alsmede voor huishoudelijke en andere eindafnemers."

199 Art. 16 lid 3 sub a E-Richtlijn: toegang voor energiegemeenschappen tot markten op niet-discriminerende wijze en art. 16 lid 3 sub b E-Richtlijn: toegang tot markten voor energiegemeenschappen als eindafnemers, producenten, leveranciers, distributiesysteembeheerders of marktdeelnemers die doen aan aggregatie op niet-discriminerende wijze.

Art. 17 lid 1 E-Richtlijn over vraagresponsof aggregatie: De lidstaten staan de eindafnemers, met inbegrip van afnemers die vraagresponsof aanbieden via aggregatie, toe op niet-discriminerende wijze deel te nemen aan alle elektriciteitsmarkten, naast producenten.

200 Art. 17 lid 3 sub b.

201 Zie art. 32 lid 2 en art. 40 lid 4 E-Richtlijn.

202 (37) E-Richtlijn.

203 Zie art. 2 E-Richtlijn.

die vraagresponso's aggregeren zijn op basis van de E-richtlijn verantwoordelijk voor de daardoor ontstane onbalans. Dat roept vragen op over de relatie tussen de pv van de leverancier en die van de aggregator.

Artikel 17 lid 4 over de relatie tussen PV en vraagresponso's suggereert dat de pv voor de kleinverbruiker in dat geval gedeeld kan worden: De lidstaten kunnen verlangen dat elektriciteitsbedrijven of deelnemende eindafnemers een financiële vergoeding betalen aan andere marktdeelnemers of aan de balanceringsverantwoordelijken van de marktdeelnemers, indien die marktdeelnemers of balanceringsverantwoordelijken rechtstreeks te maken krijgen met de activering van vraagresponso's. Dergelijke financiële compensatie mag volgens de richtlijn geen obstakel creëren voor de markttoegang van marktdeelnemers die aan aggregatie doen, of voor de flexibiliteit. In dergelijke gevallen blijft de financiële compensatie strikt beperkt tot het dekken van de resulterende kosten voor de leveranciers van deelnemende afnemers of de balanceringsverantwoordelijken van de leveranciers tijdens de activering van vraagresponso's. Bij de methode voor de berekening van de vergoeding kan rekening worden gehouden met de voordelen die de onafhankelijke aankoopgroeperingen andere marktdeelnemers bieden en in dat geval kunnen aankoopgroeperingen of deelnemende afnemers bijdragen aan een dergelijke vergoeding, maar alleen als en in zover dat de voordelen voor alle leveranciers, afnemers en hun balanceringsverantwoordelijken de rechtstreekse kosten die ze hebben gemaakt, niet overschrijden. De berekeningsmethode moet worden goedgekeurd door de regulerende instantie of door een andere bevoegde nationale instantie.

Het uitgangspunt dat tussen verschillende typen afnemers niet wordt gediscrimineerd, ziet men ook terug bij de regeling van de balanceringsverantwoordelijkheid. Zo bepaalt art. 5 van de E-Verordening, dat betrekking heeft op de balanceringsverantwoordelijkheid, dat die bij alle marktdeelnemers ligt, waaronder dus begrepen natuurlijke personen die elektriciteit kopen.<sup>204</sup> Wel mogen marktdeelnemers die verantwoordelijkheid delegeren naar een partij van hun keuze. Lid 2 maakt wel enige uitzonderingen mogelijk, onder meer voor kleine producenten van hernieuwbare energie, maar niet voor kleinverbruikers als zodanig.

Men zou kunnen beargumenteren, dat het Nederlandse systeem, waarbij kleinverbruikers vrij zijn hun leverancier te kiezen, met zich meebrengt dat zij mutatis mutandis ook vrij zijn hun PV te kiezen, maar de Verordening zou ook zo kunnen worden geïnterpreteerd, dat de keuze voor een PV niet bepaald mag worden door de keuze voor een bepaalde leverancier. Voor actieve afnemers geldt bovendien dat art. 15 van de E-Richtlijn expliciet de lidstaten opdraagt te zorgen dat zij financieel verantwoordelijk zijn voor de onbalansen die zij in het elektriciteitssysteem veroorzaken; in dit verband zijn zij balanceringsverantwoordelijken of delegeren zij hun balanceringsverantwoordelijkheid overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2019/943. Kleinverbruikers, maar in het bijzonder kleinverbruikers die elektriciteit produceren of anderszins als actieve afnemer kwalificeren, moeten dus in beginsel hun eigen pv dragen.

Kleinverbruikers worden dus in beginsel gezien als volwaardige deelnemers aan de elektriciteitsmarkten, die zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun impact op het elektriciteitssysteem, zij het dat hun kleinschalige verbruik in de praktijk individuele deelname aan de wholesale-markten verhindert. Anderzijds wordt wel de bijzondere positie erkend van met name huishoudelijke afnemers.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat huishoudelijke afnemers, en, indien de lidstaten dat dienstig achten, kleine ondernemingen, het recht hebben om tegen duidelijk vergelijkbare, transparante en concurrerende prijzen van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit te worden voorzien.<sup>205</sup> Indien nodig biedt art. 27 E-

---

204 Art. 2 lid 25 E-Verordening definiëert marktdeelnemer als een natuurlijke persoon of rechtspersoon die elektriciteit aankoopt, verkoopt, of produceert, aan aggregatie doet of vraagresponso'- of energieopslagdiensten verstrekt, onder meer door het plaatsen van handelsorders op een of meerdere elektriciteitsmarkten, waaronder op balanceringsenergiemarkten.

205 (22) Hier zijn wel de nodige voorwaarden aan verbonden: (23) "Openbaredienstverplichtingen die de vorm van prijsstelling voor de elektriciteitsvoorziening aannemen, moeten worden gebruikt zonder afbreuk te doen aan het beginsel van open markten, in duidelijk omschreven omstandigheden, ten aanzien van duidelijk omschreven begunstigden, en moeten beperkt zijn in duur. Deze omstandigheden kunnen zich bijvoorbeeld voordoen wanneer voorziening drastisch wordt ingeperkt, hetgeen aanleiding geeft tot aanzienlijk hogere



Richtlijn lidstaten de mogelijkheid een universele dienstverlener aan te wijzen: De lidstaten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers en, indien zij dat dienstig achten, kleine ondernemingen, aanspraak kunnen maken op universele dienstverlening, dat wil zeggen het recht op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen concurrerende, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare, doorzichtige en niet-discriminerende prijzen op hun grondgebied. Daarbij is het uitgangspunt dat de leveringsprijzen op de vrije markt middels concurrentie tot stand komen.<sup>206</sup> De E-Verordening benadrukt in de preambule het belang van prijzen gebaseerd op vraag en aanbod, waarbij de nadruk moet komen te liggen op kortetermijnmarkten en prijsbepaling op basis van schaarste.<sup>207</sup> Kleinverbruikers houden daarbij wel een speciale positie: "Tegelijkertijd mogen betrouwbare en stabiele prijzen voor de eindafnemers, en met name voor huishoudelijke afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en industriële afnemers, niet in het gedrang komen indien prijsbepaling op basis van schaarste zonder prijsplafonds op de groothandelsmarkt wordt toegepast."<sup>208</sup> Lidstaten kunnen bovendien voor energiearme en kwetsbare huishoudelijke eindafnemers prijsbeschermende maatregelen nemen (waarbij indien mogelijk de voorkeur wordt gegeven aan andere maatregelen). Voor huishoudelijke afnemers en micro-ondernemingen kan ook prijsregulering plaatsvinden, maar dat is tijdelijk, tot voldoende concurrentie op de markt is gecreëerd.

Verder gelden voor huishoudelijke afnemers de nodige informatierechten wanneer afsluiting dreigt.<sup>209</sup> Wanneer zij overstappen van leverancier of aggregator geldt voor huishoudelijke afnemers en kleine ondernemingen dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat zij geen overstapgerelateerde vergoedingen hoeven te betalen, tenzij zij een contract voor bepaalde tijd hebben afgesloten. In dat geval zijn de vergoedingen gemaximeerd, en aan de nodige voorwaarden gebonden.<sup>210</sup> Art. 12 lid 5 ten slotte, kent specifiek aan huishoudelijke afnemers het recht toe deel te nemen aan collectieve overstapregelingen. Artikel 14 over vergelijkingsinstrumenten verplicht Lidstaten te zorgen dat huishoudelijke afnemers en micro-ondernemingen met een verwacht jaarlijks verbruik van minder dan 100.000 kWh toegang hebben tot ten minste één instrument waarin het aanbod van de leveranciers wordt vergeleken, waaronder aanbiedingen voor contracten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs. Art. 26 lid 3 E-richtlijn stelt deelname van elektriciteitsbedrijven aan buitengerechtelijke geschilbeslechtingmechanismen voor huishoudelijke afnemers verplicht.

Voor zogenaamde kwetsbare afnemers is extra bescherming voorzien. De E-Richtlijn definieert dit begrip niet, maar draagt elk van de Lidstaten op te definiëren wie als kwetsbare afnemers gelden. De Lidstaten nemen vervolgens passende maatregelen om deze afnemers te beschermen, waarbij geen afbreuk mag worden gedaan aan de uitgangspunten van de interne markt.

#### 4.3.2. Positie van kleinverbruikers onder de *Hernieuwbare Energie Richtlijn*

---

electriciteitsprijzen dan normaal, of in het geval van een marktfalen wanneer het ingrijpen door regulerende instanties en mededingingsautoriteiten niet doeltreffend is gebleken. Daardoor zouden huishoudens onevenredig hard worden getroffen, en met name kwetsbare afnemers die doorgaans een groter aandeel van hun beschikbare inkomen aan energierekeningen besteden dan consumenten met een hoog inkomen. Om de versturende effecten van openbaardienstverplichtingen bij de prijsstelling voor de elektriciteitsvoorziening te beperken, moeten de lidstaten die op deze manier ingrijpen aanvullende maatregelen treffen, waaronder maatregelen om te voorkomen dat de prijsstelling voor groothandelsmarkten wordt verstoord. De lidstaten moeten er tevens voor zorgen dat alle begunstigden van gereguleerde prijzen ten volle profijt kunnen trekken van de aanbiedingen op de concurrerende markt indien zij dit wensen. De begunstigden moeten daartoe worden uitgerust met slimme-metersystemen en toegang hebben tot contracten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs. Bovendien moeten zij rechtstreeks en op gezette tijden worden geïnformeerd over de beschikbare aanbiedingen en besparingsmogelijkheden op de concurrerende markt, in het bijzonder wat betreft contracten op basis van dynamische elektriciteitsprijs, en hulp krijgen om te reageren en te kunnen profiteren van marktgebaseerde aanbiedingen."

206 Art. 5 E-Richtlijn.

207 (22) en (23)

208 (24)

209 Art. 10 lid 11 E-Richtlijn.

210 Art 12 lid 2 en 3 E-Richtlijn.

In Richtlijn 2001/2018, ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, is het algemene Europese beleid met betrekking tot de productie en bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen in de EU vanaf 2020 vastgesteld.<sup>211</sup> De Richtlijn bepaalt dat de lidstaten er samen voor zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie in 2030 minstens 32 % bedraagt.<sup>212</sup> De lidstaten stellen nationale bijdragen vast om collectief te voldoen aan dit bindend algemeen streefcijfer als onderdeel van hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen.<sup>213</sup> Daarvoor moet onder andere elektriciteit uit hernieuwbare bronnen worden opgewekt.<sup>214</sup> Het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen wordt berekend als de hoeveelheid elektriciteit die in een lidstaat wordt geproduceerd uit hernieuwbare bronnen, met inbegrip van de elektriciteitsproductie door zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare- energiegemeenschappen.<sup>215</sup>

In de Richtlijn zijn enkele bepalingen gewijd aan de positie van zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare-energiegemeenschappen in de elektriciteitsstelsels van de lidstaten. Een zelfverbruiker is een eindafnemer (een afnemer die elektriciteit koopt voor eigen gebruik<sup>216</sup>) die actief is op zijn afgebakende locatie of, indien een lidstaat dat toestaat, op andere locaties, die voor eigen verbruik hernieuwbare elektriciteit opwekt en zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit mag opslaan of verkopen, op voorwaarde dat dit voor een niet-huishoudelijke zelfverbruiker niet zijn primaire commerciële of professionele activiteit is.<sup>217</sup> Zelfverbruikers van energie kunnen ook gezamenlijk optreden, mits ze in hetzelfde (appartement)gebouw zijn gevestigd.<sup>218</sup> Lidstaten moeten ervoor zorgen dat consumenten het recht hebben zelfverbruikers van hernieuwbare energie te worden.<sup>219</sup> Zelfverbruikers, individueel of via aankoopgroeperingen, hebben het recht om hernieuwbare energie te produceren (ook voor eigen verbruik) en hun overtollige productie van hernieuwbare elektriciteit op te slaan en te verkopen, zonder dat ze worden onderworpen aan discriminerende of onevenredige procedures en tarieven, en aan nettarieven die de kosten niet weerspiegelen.<sup>220</sup> Zelfverbruikers behouden daarbij hun rechten en verplichtingen als eindafnemers.<sup>221</sup>

Zelfverbruikers kunnen opgewekte hernieuwbare elektriciteit onder meer verkopen via hernieuwbare-stroomafnameovereenkomsten, via elektriciteitsproducenten en via regelingen voor peer-to-peerhandel.<sup>222</sup> Een hernieuwbare-stroomafnameovereenkomst is een overeenkomst waarbij een zelfverbruiker zich ertoe verbindt hernieuwbare energie rechtstreeks van een energieproducent af te nemen.<sup>223</sup> Peer-to-peer handel betreft de verkoop van (hernieuwbare) energie tussen marktdeelnemers, waaronder zelfverbruikers, door middel van een overeenkomst met vooraf bepaalde voorwaarden voor de automatische uitvoering en afwikkeling van de transactie, rechtstreeks tussen deelnemers of indirect via een gecertificeerde derde marktdeelnemer, zoals een aankoopgroepering.<sup>224</sup>

- 
- 211 Richtlijn 2001/2018 is de opvolger van Richtlijn 2009/28/EC, waarin het beleid tot 2020 was vastgesteld.
- 212 Artikel 3 lid 1 Richtlijn 2001/2018.
- 213 Artikel 3 lid 2 Richtlijn 2001/2018.
- 214 Artikel 2 onder 1 jo. 4 Richtlijn 2001/2018.
- 215 Artikel 7 lid 1 onder a jo. artikel 7 lid 2 Richtlijn 2001/2018.
- 216 Artikel 2 onder 9 Richtlijn 2009/28/EC jo. artikel 2 Richtlijn 2001/2018.
- 217 Artikel 2 onder 14 Richtlijn 2001/2018.
- 218 Artikel 2 onder 15 jo. artikel 21 lid 4 Richtlijn 2001/2018.
- 219 Artikel 21 lid 1 Richtlijn 2001/2018.
- 220 Artikel 21 lid 2 onder a Richtlijn 2001/2018.
- 221 Artikel 21 lid 2 onder c Richtlijn 2001/2018. Dat geldt ook voor eindafnemers die zich verenigd hebben in een hernieuwbare-energiegemeenschap: zie artikel 22 lid 1.
- 222 Artikel 21 lid 2 onder a Richtlijn 2001/2018.
- 223 Artikel 2 onder 17 Richtlijn 2001/2018.
- 224 Artikel 2 onder 18 Richtlijn 2001/2018. Volgens artikel 2 onder 25 van Verordening (EU) 2019/943 is een marktdeelnemer een een natuurlijke persoon of rechtspersoon die elektriciteit aankoopt, verkoopt, of produceert, aan aggregatie doet of vraagresponsof energieopslagdiensten verstrekt. Aangezien een zelfverbruiker het recht heeft om overtollige hernieuwbare energie te verkopen, is een zelfverbruiker een marktdeelnemer.

Daarnaast moeten lidstaten ervoor zorgen dat eindafnemers, met name huishoudelijke afnemers, het recht hebben om deel te nemen aan een hernieuwbare-energiegemeenschap, zonder te worden onderworpen aan ongegronde of discriminerende voorwaarden of procedures die hun deelname aan een hernieuwbare-energiegemeenschap kunnen verhinderen.<sup>225</sup> Een hernieuwbare-energiegemeenschap is een juridische entiteit die

- gebaseerd is op open en vrijwillige deelname van aandeelhouders of leden die zijn gevestigd in de nabijheid van de hernieuwbare-energieprojecten die in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit;
- waarvan de aandeelhouders of leden natuurlijke personen, kmo's (kleine, middelgrote of micro-ondernemingen)<sup>226</sup> of lokale overheden, met inbegrip van gemeenten, zijn, en
- waarvan het hoofddoel is het verschaffen van voordelen op milieugebied of op economisch of sociaal gebied aan haar aandeelhouders of leden of aan de lokale gebieden waar zij actief is, en niet het realiseren van winst.<sup>227</sup>

Voor deelnemende ondernemingen geldt dat hun deelname niet hun belangrijkste commerciële of professionele activiteit vormt.<sup>228</sup>

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat hernieuwbare-energiegemeenschappen het recht hebben hernieuwbare energie te produceren, te verbruiken, op te slaan en te verkopen, ook via hernieuwbare-stroomafnameovereenkomsten, binnen de hernieuwbare-energiegemeenschap hernieuwbare energie te delen die is geproduceerd door de hernieuwbare-energiegemeenschap, en op niet-discriminerende wijze toegang hebben tot alle geschikte energiemarkten, zowel rechtstreeks als door middel van aggregatie.<sup>229</sup> Voor lidstaten bestaat dus de verplichting om hernieuwbare-energiegemeenschappen toegang te verschaffen tot de daarvoor geschikte elektriciteitsmarkten. Deze verplichting bestaat niet voor zelfverbruikers van hernieuwbare energie, hoewel zij wel een aggregatiecontract kunnen afsluiten en zo indirect toegang hebben tot de elektriciteitsmarkten.<sup>230</sup> Daarnaast is het principe van non-discriminatie van toepassing op de elektriciteitsmarkten.<sup>231</sup> Dit betekent dat een zelfverbruiker van hernieuwbare energie, die aan dezelfde technische en financiële eisen kan voldoen als een hernieuwbare energiegemeenschap, net als een hernieuwbare energiegemeenschap toegang zou moeten krijgen tot de elektriciteitsmarkten, zoals de day-ahead markt, de intraday markt en de balanceringsmarkten.

---

225 Artikel 22 lid 1 Richtlijn 2001/2018.

226 Gedefinieerd in artikel 2 van de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie.

227 Artikel 2 onder 16 Richtlijn 2001/2018.

228 Artikel 22 lid 1 Richtlijn 2001/2018.

229 Artikel 22 lid 2, onder a, b en c Richtlijn 2001/2018.

230 Zelfverbruikers zijn afnemers, die krachtens artikel 13 lid 2 Richtlijn 2019/944 het recht hebben om een aggregatiecontract af te sluiten met hun energieleverancier of een onafhankelijke aankoopgroepering.

231 Zie Overlegtafel Energievoorziening – Belemmeringen in nettarieven (2018), p. 11.