

Zienswijze

Van Energie-Nederland
Aan Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Datum 10-11-2023
Onderwerp Zienswijze consultatie toekomstige reguleringsmethode netbeheerders

Namens Energie-Nederland willen wij onze zienswijze delen met betrekking tot de consultatie over de toekomstige reguleringsmethodiek voor netbeheerders van elektriciteit en gas voor de periode vanaf 2027.

Algemeen

Energie-Nederland vindt het positief dat de ACM tijdig start met dit traject en brede input ophaalt. Allereerst willen we een aantal algemene punten meegeven:

- We constateren dat er in de afgelopen jaren op het gebied van elektriciteit onvoldoende is geïnvesteerd door de netbeheerders, wat nadelige gevolgen heeft voor zowel de capaciteit en daarmee de energietransitie. Er zijn beweringen gedaan dat dit deels te wijten is aan de huidige reguleringsmethodiek. Voordat er substantiële wijzigingen worden aangebracht in de bestaande regelgeving, is het naar onze mening van cruciaal belang dat de ACM een grondige analyse uitvoert om te achterhalen waarom investeringen zijn achtergebleven. Helaas constateren wij dat deze analyse nog niet is gedaan of nog niet met ons gedeeld is. Energie-Nederland merkt hierbij op dat deze analyse moet staan in het teken van verbetering richting de toekomst. Wij verzoeken u dit punt grondig te onderzoeken alvorens wijzigingen door te voeren in de reguleringsmethodiek. De maatschappelijke waarde van efficiënte en betrouwbare (elektriciteit)netwerken is vele malen groter is dan de kosten die ermee gemoeid zijn. Investeringen die zich maatschappelijk gezien tien- tot twintigvoudig kunnen terugbetalen, dienen niet belemmerd te worden door regulering.
- Het gas- en elektriciteitsnetwerk bevinden zich in een zeer verschillende volwassenheidsstadia. Energie-Nederland is zeer terughoudend ten opzichte van extra investeringen in het gasnetwerk. Op het gebied van elektriciteit zien we echter de noodzaak om meer te investeren om in de groeiende vraag naar elektriciteit te voorzien.
- De berekeningen in de huidige regulering voor de regionaal netbeheerders zijn onvoldoende navolgbaar. De gebruikte berekeningsmethodieken zijn verspreid over acht verschillende Excel-bestanden wat het moeilijk maakt om grondige gevoeligheids- en scenarioanalyses uit te voeren. Deze ondoorzichtigheid belemmert een effectieve evaluatie en bijstelling van de reguleringsmethodiek

Met deze algemene punten in het achterhoofd, gaan we graag verder in op de specifieke vragen die zijn gesteld in de consultatie

Vragen

- 1. Hoe zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen ruimte voor investeringen door netbeheerders en betaalbaarheid van de tarieven voor netgebruikers?**

Elektriciteit

Energie-Nederland schat in dat de maatschappelijke kosten van het ontbreken van voldoende capaciteit op de elektriciteitsnetwerken een veelvoud zijn dan de kosten die gemaakt zouden zijn bij verdere uitbreiden. Onzes inziens is de balans de afgelopen jaren op bescherming van huidig aangeslotenen geweest waardoor te weinig is geïnvesteerd en maatschappelijk nu grote schade wordt ondervonden. De ACM moet een brede blik hanteren bij de regulering en zorgen dat investeringen doorgang vinden. Hierbij is het acceptabel dat sporadisch mis investeringen zullen plaatsvinden.

Gas

Voor het gasnetwerk geldt dat er minimaal geïnvesteerd moet worden om (extra) stranded assets te voorkomen. Een recente uitspraak van het CBb geeft aan dat als investeringen eenmaal genomen zijn, deze in principe altijd mogen terug komen in de tarieven. GTS heeft de plicht om partijen aan te sluiten. Daar staat op dit moment geen recht tegenover om een bepaald commitment te vragen dat de aangeslotene ook significant gebruik gaat maken van de gerealiseerde capaciteit. GTS moet het recht krijgen om investeringen voor een groot deel te de-risken door het vragen van garanties op capaciteitsboekingen mogelijk te maken.

- 2. Wat betekent het feit dat netbeheerders publieke aandeelhouders hebben voor de regulering van netbeheerders door de ACM?**

Of netbeheerders in publieke of private handen zijn maakt niet uit voor de regulering door de ACM. De regulering van de ACM richt zich op de monopolist. Het is geen gegeven dat publieke belangen en efficiënte bedrijfsvoering geborgd worden door publiek eigenaarschap.

De ACM zou ook geen indirecte ruimte voor kruis subsidiëren moeten toelaten in de tariefregulering. Indien netwerkbedrijven risico's doorleggen naar de overheid, al dan niet via hun aandeelhouders, dan dient dit transparant te worden gemaakt.

- 3. Welke verhouding tussen input- en outputregulering zou de ACM moeten hanteren?**

Elektriciteit

De basis is outputregulering maar de ACM zou de inputregulering op de investeringsplannen moeten intensiveren. Investeringsplannen moeten laten zien welke investeringen noodzakelijk zijn om bestaande congestie op te lossen en om toekomstige

congestie te voorkomen. Investerings om aan bestaande en te verwachte vraag moeten verplicht zijn en vallen onder de 'reguliere' outputregulering. Onzes inziens is dit de bulk van alle investeringen.

Bij uitzondering kunnen er voor de zeer onzekere toekomstscenario's projecten zijn die op korte termijn geen significante bijdrage zullen leveren aan de output. Terwijl deze projecten het mogelijk maken dat de energietransitie zich op verschillende manieren kan ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan kan zijn het uitbreiden van een onderstation in een gebied waar op de langere termijn door middel van transformatie woningbouw verwacht wordt. We noemen dit 'preventieve investeringen'. De huidige methodiek laat weinig ruimte om deze investeringen terug te verdienen omdat er beperkt of geen output op de korte termijn wordt gerealiseerd. Hier moet een oplossing voor komen. Investerings op basis van scenario-analyses om mogelijke toekomstige congestie te voorkomen kunnen via goedkeuring van de ACM in een apart regulerend kader worden gegoten.

Gas

Voor gas geldt dat de investeringen geminimaliseerd moeten worden. Daarbij geldt dat de regulering zich blijft richten op de output. Het moet voorkomen worden dat onnodige investeringen worden gedaan in het netwerk alsmede dat alle kosten op een beperkte hoeveelheid output verhaald moeten worden. Energie-Nederland is tegenstander van versnelde (degressieve) afschrijving.

4. Hoe zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen een eenvoudige en goed uitlegbare methode enerzijds, en een precieze methode die recht doet aan verschillen anderzijds?

Algemeen

Eenvoud en uitlegbaarheid zouden niet leidend moeten zijn. Transparantie en navolgbaarheid zijn belangrijker dan eenvoud en uitlegbaarheid. Precisie weegt daarbij zwaarder dan eenvoud. Daarbij benadrukken we ook dat de tariefregulering over een bedrag van ca. 10 miljard euro gaat. Wij roepen daarom op om terughoudend te zijn met wens om te versimpelen vanwege uitvoerbaarheid.

5. Welke rol speelt de flexibiliteit van de regulering, dat wil zeggen de mogelijkheid om binnen de regulering snel aanpassingen te doen bij externe veranderingen, daarin?

Algemeen

Stabiele en voorspelbare tarieven bevorderen het algehele investeringsklimaat in Nederland. Voor gebruikers zijn voorspelbare tarieven van groot belang. Zo kan het zijn dat een afnemer meerjarige contracten afsluit voor levering van een product, terwijl de transportkosten opeens sterk veranderen door een methodewijziging. Energie-Nederland geeft de voorkeur aan kortere reguleringsperiodes met meer zekerheid

(minder flexibiliteit) dan langere reguleringsperiodes met meer onzekerheid (meer flexibiliteit).

Gas

Gedurende de reguleringsperiode moet er beperkt mogelijkheid zijn voor verandering. Het moet gedurende de komende reguleringsperiode wel mogelijk zijn om over te gaan op het cascaderen van de GTS exit tarieven richting regionale netten. Hierbij worden deze kosten niet meer via het leveringstarief in rekening gebracht, maar via de regionale netbeheerders (net als bij elektriciteit).

6. Hoe zou de ACM de kosten van nieuwe investeringen moeten vergoeden?

De ACM vergoedt geen kosten van nieuwe investeringen. De kosten worden betaald door de netgebruikers via de nettarieven.

ACM zou in de regulering ruimte moeten bieden aan partijen om hun investeringen terug te verdienen. Prijsregulering (output) is daarbij de basis. De ACM zou voor 'reguliere' investeringen daar geen aanpassing op moeten doorvoeren.

De ACM zou wel moeten verkennen hoe om te gaan met 'preventieve investeringen'. In de basis horen deze preventieve investeringen gedaan, ongeacht de reguleringsmethodiek, te worden door de netbeheerders. Echter kan de reguleringsmethodiek een prikkel geven om deze investeringen uit te stellen. Onzes inziens zou de ACM kunnen overwegen om een ander regulerend mechanisme te kiezen voor deze preventieve investeringen. Achteraf moet op investeringskosten altijd een efficiëntietoets gedaan worden. Gezien de onzekerheid over de snelheid van elektrificatie lijkt voor preventieve investeringen benutting efficiëntie (kosten – output) minder logisch dan uitvoering efficiëntie (kosten – input).

7. Hoe zou de ACM de investeringskosten van netbeheerders moeten beoordelen?

Energie-Nederland heeft hier beperkt zich op om een goed antwoord te geven.

Gas

Graag geven we voor gas mee dat extra stranded assets voorkomen moeten worden: dus hier moet de investeringskosten afgewogen worden tegen firm commitments (boekingen) van marktpartijen. Neem hierbij het incremental investment proces als uitgangspunt. De ACM moet naast een minimale toets ook per investering boven de 1 miljoen Euro een businesscase kunnen inzien vanuit GTS, inclusief de verwachte extra capaciteitsverkopen ter dekking van de investering. Hieruit moet naar voren komen dat de investering een positief effect heeft op de tarieven of randvoorwaardelijk zijn voor de veiligheid of het functioneren van het netwerk. Als dit niet het geval is kan de investering in principe niet gedaan worden.

Elektriciteit

Bij elektriciteit is (toekomstig) gebruik moeilijker hard te maken. Hierbij moeten de duurzaamheidsdoelen die leiden tot een bepaalde snelheid van elektrificatie + schattingen van autonome ontwikkelingen leidend zijn. Ga hierbij conform het NPE uit van de maximale vraag en aanbod scenario's. De netbeheerders hebben een beperkte mate van invloed op de snelheid van elektrificatie. Daarom is het wat Energie-Nederland acceptabel dat naast nacalculatie de latere efficiëntietoets bij ingang van een nieuwe reguleringsperiode gedaan wordt.

8. Zou de ACM dit achteraf, of juist vooraf moeten doen, bijvoorbeeld op basis van de investeringsplannen?

In de basis zou regulering zo veel mogelijk ex-ante moeten zijn. Reguleren via prijsregulering (output) maar wel met stevige sturing op de investeringsplannen (input). Daarbij moet de input altijd zorgen dat de bekende congestie daadwerkelijk wordt opgelost.

Daarnaast moet er (voor elektriciteit) een inschatting van de benodigde 'preventieve' investeringen worden gemaakt. Voor deze investeringen kan een andere reguleringsmethodiek worden toegepast (zie vraag 6).

9. Hoe kan de ACM bereiken dat de investeringsruimte die ontstaat door regulering effectief wordt benut?

Het omgaan met investeringsruimte valt onder autonomie van de bedrijven en hun aandeelhouders. De ACM zou terughoudend moeten zijn met het ingrijpen op de investeringsruimte en financiële bedrijfsvoering van de bedrijven. Desondanks dient te worden voorkomen dat de tarieven onbeperkt stijgen, met een remmend effect op de energietransitie, terwijl er meer dan redelijke dividenden worden uitgekeerd.

Energie-Nederland zou graag een analyse zien hoe het uitkeren van dividenden het investeringsvermogen van de netbeheerders in het verleden heeft beïnvloed.

10. In hoeverre ziet u mogelijkheden binnen de tariefregulering om prikkels in te bouwen, zodat (een deel van de) rendementen beschikbaar is/zijn voor (her)investeringen door netbeheerders?

Zie antwoord hierboven.

11. Op welke onderwerpen zou de ACM netbeheerders via de tariefregulering moeten stimuleren om goed te presteren?

Naast kwaliteit zou de ACM de wachtlijsten moeten meenemen in de kwaliteitsbepaling. De ACM zou een nieuwe Q-factor kunnen overwegen op basis van wachttijden op nieuwe aansluitingen. Daarbij merkt Energie-Nederland ook op dat het enkel sturen op storingsminuten een prikkel kan zijn om aansluitingen uit te stellen c.q. in de wachtrij te zetten. Het regulerende kader moet een stimulans geven om wachtlijsten zo kort mogelijk te houden.

12. Hoe zou de ACM met de tariefregulering het tijdig realiseren van investeringen het beste kunnen stimuleren?

Zie het antwoord hierboven.

13. Op welke kwaliteitsaspecten zou de ACM met de tariefregulering netbeheerders moeten stimuleren om goed te presteren

Behoud de incentive voor het voorkomen van storing zowel in aantal als duur. Onderzoek daarnaast of het wenselijk is om een stimulans in te bouwen om de spanning op het netwerk binnen een norm te houden.

Primair zou de aandacht moeten liggen op het verzwaren van elektriciteitsnetwerken.

14. Hoe zou de ACM met de tariefregulering innovatie het beste kunnen stimuleren?

Innovatie zou eigenlijk de standaard moeten zijn. De afgelopen jaren hebben we gezien dat er echt weinig oog voor innovatie was. Ken netbeheerders een innovatiebudget toe van een specifiek percentage van de totale inkomsten, zoals in Noorwegen en Finland. Het exacte percentage is iets waar we graag over in gesprek gaan. Dit budget moet gefocust worden op hoe verzwaren zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren.

15. Zou de ACM voor een bepaalde periode geen stimulans tot efficiëntie toe moeten passen in de tariefregulering?

Een stimulans tot efficiëntie is en blijft wenselijk. De ACM zou hierbij wel kunnen kijken naar verschillende type investeringen (regulier en preventief).

16. Op welke wijze zou de ACM de efficiëntie van netbeheerders moeten meten en beoordelen?

Energie-Nederland ziet dat in de huidige systematiek met de X en Q factor een relatief kleine stimulans tot efficiëntie wordt gecreëerd. De X en Q factor leiden tot een inkomstenreductie van ca. 1% per jaar buiten de inflatie om. Onzes inziens is deze prikkel te beperkt om substantiële kostendaling en kostenbeheersing te waarborgen.

- De efficiënte kosten moeten ook in de toekomst op een vergelijking tussen verschillende netbeheerders gebaseerd worden.
- Regionale netbeheerders moeten zowel onderling als internationaal vergeleken worden en landelijke netbeheerders via een internationaal benchmarkonderzoek.
- In tegenstelling tot het benchmarkonderzoek wat afgelopen reguleringsperiode gedaan is moet wel zeker gesteld worden dat dit onderzoek juridisch houdbaar is.

17. Hoe breed zou de ACM moeten kijken bij het beoordelen van de efficiëntie?

Energie-Nederland kan deze vraag niet goed beantwoorden.

18. Welke efficiëntienorm zou de ACM moeten gebruiken voor de landelijke netbeheerders

Gas

Een specifieke efficiëntienorm kunnen wij niet geven, maar een Europese benchmark gebaseerd op de meest efficiënte netbeheerder is in het geval van gas in ieder geval de meeste logische methode om tot een gedegen norm te komen.

19. Welke duur van de reguleringsperiode zou de ACM moeten hanteren?

Zie vraag 5.

20. Hoe zou de ACM moeten omgaan met onzekerheden over de ontwikkeling van kosten gedurende de reguleringsperiode?

De ACM dient een indexatie te hanteren die aansluit bij de kosten van de netbeheerders. Energie-Nederland is terughoudend over ex-post regulering.

21. Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de door dr. Brunekreeft beschreven reguleringsvarianten en extra reguleringsinstrumenten?

Energie-Nederland mist een gedegen analyse over wat er is misgegaan in de afgelopen reguleringsperiodes waardoor er is onder geïnvesteerd en grote maatschappelijke schade is opgelopen. Energie-Nederland roept op dit eerst goed te analyseren alvorens nieuwe varianten worden bekeken.

22. Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de in het DNV-rapport beschreven reguleringsinstrumenten?

Energie-Nederland mist een gedegen analyse over wat er is misgegaan in de afgelopen reguleringsperiodes waardoor er is onder geïnvesteerd en grote maatschappelijke schade is opgelopen. Energie-Nederland roept op dit eerst goed te analyseren alvorens nieuwe varianten worden bekeken.

23. Zijn er nog andere, niet beschreven reguleringsopties die de ACM zou moeten of kunnen overwegen?

De ACM zou ook nog moeten kijken naar:

- Investerings komen primair terug in de tarieven, maar socialiseren van kosten via andere (algemene) middelen moet niet bij voorbaat uitgesloten worden. In de opstart van het waterstofnetwerk is het bijvoorbeeld heel logisch dat het vollooprisico via een subsidie wordt afgedekt. In het elektriciteitsnet is dit voor sommige investeringen ook een optie. En als kosten in het uitlopende gasnetwerk onacceptabel hoog worden moet ook overwogen worden of kosten uit GAW gesocialiseerd worden. We realiseren dat deze discussie buiten de scope van deze consultatie valt.
- Maak werk van overzichtelijke categorieën voor de aansluitingen en harmonisatie tussen netbeheerders (bijv. alle netbeheerders dezelfde producten of vermogen via standaardisatie).
- Op dit moment is voorzien dat waterstof vanaf 1 januari 2031 gereguleerd gaat worden (na de periode van de huidige consultatie). Toch gaan we hier graag al kort op in. In onze beleving kunnen wij maar een beperkt een vergelijk trekken met de liberalisering van de stroom- en gasmarkt. Productie, winning en infrastructuur waren toen reeds vanaf het begin aanwezig. De focus lag destijds op de vrije keuze van een leverancier. Als we de bestaande grijze waterstof even buiten beschouwing laten, dan hebben we bij waterstof een compleet andere start. Op dit moment hebben we nog geen productie, geen infrastructuur, geen leveranciers en geen klanten. Vanwege milieu- en klimaatdoelstellingen hebben we daarentegen wel zeer ambitieuze doelstellingen. Alleen met een zeer nauwe samenwerking en met een eerlijke verdeling van de risico's, zullen we in staat zijn deze doelstellingen te behalen. Bij waterstof gaan we tot 2031 uit van een doelstelling van 4GW nationale productie in 2030, maar is er geen zekerheid dat deze doelstelling in 2030 reeds wordt gerealiseerd. Hier staat tegenover dat we wel weten dat waterstof een enorm groeipotentieel heeft. Het is ons inziens dus zaak dat de eerste toetreders tot de markt worden beschermd voor het geval dat de doelstellingen niet tijdig worden gerealiseerd en er in 2031 een enorme tariefstijging dreigt. Er bestaat immers, vanwege het groeipotentieel, voldoende zekerheid om misgelopen inkomsten later in te halen. De echte groei zal pas vanaf 2030 gaan plaatsvinden. In de eerste periode is er juist meer zekerheid nodig om de geproduceerde waterstof te kunnen afzetten. Het realiseren van een landelijke backbone, inclusief de oost en west verbinding en die het westen met de opslag verbindt, is daarom vanaf het begin essentieel.