

Reactie Consultatie Toekomstige reguleringsmethode netbeheerders

Bernard ter Haar, 8 november 2023

Inleiding en hoofdlijn van de redenering in deze reactie

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het consultatiedocument dat ACM heeft opgesteld ter voorbereiding op de nieuwe reguleringsperiode voor de netbeheerders. De openheid van de vraagstelling is uitnodigend, en geeft aan dat er in ingewikkelde dilemma's stevige keuzes moeten worden gemaakt. Terecht geeft ACM een hoge prioriteit aan de verzwaring van het elektriciteitsnetwerk en de op verandering gerichte dynamiek van het gasnet. Terugblikkend kunnen we het alleen maar spijtig vinden dat in Nederland niet eerder met de benodigde aanzienlijke verzwaring van het elektriciteitsnet is begonnen, waardoor de urgentie ervan alleen maar is vergroot en de hele operatie aanzienlijk complexer is geworden. Het woord crisis wordt tegenwoordig iets te vaak gebruikt, maar de huidige situatie van het elektriciteitsnetwerk zou wel een crisissituatie genoemd mogen worden, en vraagt daarom ook een vorm van crisisaanpak.

De opgave

Volgens het huidige kabinetsbeleid dient het elektriciteitssysteem in 2035 CO2 neutraal te zijn. Dat was ook de conclusie van het Expertteam energiesysteem 2050, dat in april jl. zijn Outlook presenteerde. Dat betekent dat op dat moment een duurzaam, robuust en rechtvaardig elektriciteitssysteem dient te bestaan dat gevoed wordt met duurzaam opgewekte elektriciteit, voornamelijk zon- en windenergie, en dat ook op een adequate manier het fluctuerende aanbod van deze energiebronnen kan hanteren. Goede opslagfaciliteiten zijn daarbij essentieel, evenals goede internationale connecties. Op weg naar 2035 zullen ook de gebouwde omgeving, de mobiliteitssector en de industrie al een grote stap moeten hebben gezet op weg naar elektrificatie van alle processen die zich daarvoor lenen. De vraag naar elektriciteit zal dus veel groter zijn dan de huidige. Daarbij kan het ten aanzien van de belasting van het elektriciteitsnet helpen als ook de warmtetransitie al flink is gevorderd en daar waar mogelijk warmtenetten in de gebouwde omgeving worden ingezet om niet overbodig te elektrificeren. Hoge tarieven voor aardgasaansluitingen kunnen op zeker moment helpen om ook de laatste aangeslotenen een stevige prikkel te geven om van het gasnet afscheid te nemen.

De context

Uit de opgave volgt een grote investeringsopgave voor het gehele elektriciteitssysteem. Die is hoogst urgent gelet op de congestie die zich op dit moment al in grote delen van Nederland voordoet. Die congestie blokkeert investeringen aan zowel de aanbod- als de vraagzijde van het elektriciteitssysteem, waardoor er een vertraging dreigt die het halen van de gestelde doelen in de energietransitie bedreigt. Zoals ook al in het consultatiedocument is aangegeven is het tijdsgewricht waarin deze investeringen in het netwerk moeten plaatsvinden complex. Er is een aanzienlijk schaarste aan menskracht in vrijwel alle sectoren, er is een grote huisvestingsopgave, er is een grote ruimtelijke schaarste en gebrek aan ruimtelijk beleid om hierin adequate keuzes in te maken, en er is een groot kwaliteitsprobleem voor de natuur, de bodem en het zoetwater. Adequate wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening, energie en warmte is ernstig vertraagd. Vergunningsverlening voor investeringen in het elektriciteitsnetwerk verloopt uiterst traag, mede door gebrek aan arbeidscapaciteit van de vergunningverlenende instanties. De huidige ACM regulering van de netbeheerders is niet ingericht op de dynamiek van de energietransitie. Daar hoopt de ACM

natuurlijk voor de nieuwe reguleringsperiode in te voorzien. Die nieuwe regulering moet passen in de hier geschetste context van schaarste.

Onzekerheid wegnemen

Een spoedige vaststelling van de regulering in de nieuwe periode maakt het wellicht mogelijk daarop reeds op korte termijn te anticiperen. Regulering van de vereiste investeringen in het elektriciteitsnetwerk is echter maar één aspect van de noodzakelijke transitie. Het is essentieel dat er een landelijk plan komt waarin zoveel mogelijk onzekerheid en onduidelijkheid is geëlimineerd. Die onzekerheid betreft bijvoorbeeld de uiteindelijke keuzes die gemaakt worden in het huisvestingsbeleid. Waar worden de beoogde woningen gebouwd, en aan welke klimaateisen moeten ze voldoen, niet alleen qua energiegebruik, maar ook wat betreft het klimaatadaptatiebeleid. Een nadere onzekerheid betreft de ruimte die voor de energietransitie wordt vrijgespeeld, en in welk tempo die ook echt in de vorm van afgegeven vergunningen beschikbaar komt. Dat geldt voor het netwerk, maar zeker ook voor de benodigde opslagfaciliteiten. Ook het regulerende juridische kader voor een elektriciteitssysteem dat qua robuustheid afhankelijk is van opslag moet nog worden gecreëerd.

Het is daarom volledig terecht dat de decentrale netbeheerders recent een pleidooi hebben gehouden voor een Nationaal Uitvoeringsplan (of Nationale Uitvoeringsagenda Regionale infrastructuur). Bij de opstelling van dat plan moeten de verschillende rollen goed en met voldoende capaciteit zijn belegd. De wetgevende overheid, de vergunningverlenende overheid, de beleidsverantwoordelijken in het ruimtelijk domein, de (landelijke en decentrale) netbeheerders zelf en natuurlijk ook de ACM dienen gezamenlijk de ontwikkeling van dit plan te schragen.

Meer of minder hypothetische overwegingen

1. De huidige reguleringsystematiek van de ACM gaat niet uit van samenwerkende netbeheerders. Voor de komende periode is samenwerking echter essentieel om zo spoedig mogelijk tot een deugdelijk netwerk te komen dat past bij een klimaatneutraal energiesysteem. Goede afstemming van alle investeringen, zowel van de landelijke als de decentrale netbeheerders draagt bij aan de efficiency van de hele transitie. Langjarige transparantie omtrent het investeringsprogramma naar de markt helpt ook energie-aanbiedende en -vragende partijen om hun eigen investeringsplannen af te stemmen op de gerealiseerde verzwaring van het net.
2. Het is terecht dat de ACM maximaal wil bijdragen aan de investeringsruimte voor de netbeheerders, maar dat wel graag doet in een situatie waarin de efficiency van de uitvoering van de investeringsoperatie van de netverzwaring is geborgd. Mijn hypothese is dat de maatschappelijk en economisch gevoelde urgentie, in combinatie met de schaarste aan alle productiefactoren die voor het komende decennium wordt voorzien, gezamenlijk al een grote prikkel tot zowel zoveel mogelijk investeringen als ook efficiency zullen opleveren. Mijn suggestie zou dan ook zijn dat de ACM hier á priori op vertrouwt en geen bijzondere efficiencyprikkel in de komende tariefregulering inbouwt. Van de netbeheerders kan daarbij wel gevraagd worden dat zij in hun investeringsplannen aangeven dat ze de best beschikbare technieken (BBT) inzetten om de uitvoering zo efficiënt mogelijk te realiseren, een systematiek die in dit verband wellicht nieuw is, maar in de milieuhandhaving gebruikelijk is. De schaarste in de productiefactoren schept een ideaal klimaat voor op efficiency gerichte innovatie. Het is daarom een goed idee hiervoor in de tarifiering ruimte te creëren.

3. Gelet op de huidige congestieproblematiek en de urgentie van de klimaatmitigatie ligt het welvaartsoptimum eerder bij een snel en groot investeringsprogramma dan de betaalbaarheid van de tarieven. Mijns inziens dient de regulering zich daarom volledig op het faciliteren van de investeringsoperatie te richten. Voor zover dat de tarieven daarmee voor sommige gebruikers tot een onrechtvaardig energiesysteem zou leiden ligt het mijns inziens eerder in de rede dat de overheden fiscale instrumenten inzetten om deze onrechtvaardigheid te mitigeren dan dat de ACM een balans zoekt die tot vertraging van het investeringsprogramma van de netbeheerders zou kunnen leiden. De ACM zou deze verantwoordelijkheid ook expliciet richting de rijksoverheid kunnen benoemen.

Deze overwegingen zullen de beantwoording van de concrete vragen uit het Consultatiedocument mede bepalen. In een enkel geval zal ook naar deze overwegingen worden verwezen.

De vragen en antwoorden

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?* Zoals in overweging 3 hierboven uiteen is gezet, zou de regulering in hoge mate de ruimte om te investeren moeten prioriteren. Daarbij ligt het wel in de rede dat in de systematiek van de tariefregulering een onderscheid wordt gemaakt tussen de investeringskosten en de reguliere beheerkosten. Voor de laatste categorie bestaat geen dwingende reden om van de huidige reguleringsfilosofie af te wijken. (n.b. ik richt mijn betoog vooral op de verzwaring van het elektriciteitsnet; voor het aardgasnet kan ik mij voorstellen dat ter compensatie van steeds hogere kosten per aansluiting voor de netbeheerders via de tarifiering aan de gebruikers een prikkel wordt gegeven om snel van de aansluiting afscheid te nemen).
2. *Wat betekent het feit dat netbeheerders publieke aandeelhouders hebben voor de regulering van netbeheerders door de ACM?* De betekenis van dit publieke aandeelhouderschap is velerlei. Het betekent allereerst dat de netbeheerders geen commerciële marktpartijen zijn en zich ook niet op die manier laten reguleren. Samenwerking van de verschillende partijen en standaardisering van (onderdelen van) de investeringen zijn mogelijk zonder dat we van marktverstoring hoeven te spreken. Het betekent ook dat de aandeelhouders, waarvan voor de drie grote decentrale netbeheerders ook de rijksoverheid deel gaat uitmaken, aanspreekbaar zijn, en aangesproken kunnen worden, op hun publieke systeemverantwoordelijkheid voor het energiesysteem. De overheden hebben een grote verantwoordelijkheid voor het versnellen van alle vergunningsprocedures. Ook kan rechtvaardigheid van de energietransitie onder deze systeemverantwoordelijkheid worden gebracht, in plaats van dit bij de tariefregulering onder te brengen.
3. *Welke verhouding tussen input- en outputregulering zou de ACM moeten hanteren?*
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?*
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?*
6. *Hoe zou de ACM de kosten van nieuwe investeringen moeten vergoeden?*
7. *Hoe zou de ACM de investeringskosten van netbeheerders moeten beoordelen?*
8. *Zou de ACM dit achteraf, of juist vooraf moeten doen, bijvoorbeeld op basis van de investeringsplannen?*

9. *Hoe kan de ACM bereiken dat de investeringsruimte die ontstaat door regulering effectief wordt benut?* De vragen 3 t/m 9 zijn sterk aan elkaar gerelateerd. De simpelste manier van het geven van investeringsruimte is om via de tarifiering voor de investeringen in de netverzwaring de werkelijke kosten (cost +) te vergoeden. Zoals in overweging 2 al is aangegeven is er een grote maatschappelijke druk op het realisatietempo, en tegelijkertijd schaarste aan alle benodigde productiefactoren, die in combinatie ook de efficiency van de investeringen zullen stimuleren. Een goede beoordeling van de investeringsplannen is in elk geval noodzakelijk, ook vanuit het behoud van de robuustheid van de energieleverantie. Daarbij kan vereist worden dat netbeheerders zelf aangeven hoe zij inzetten op efficiency (o.a. via BBT), en hoe hun werkelijke kosten zich verhouden tot de gerealiseerde kosten in het verleden. De ACM kan dit marginaal ex post toetsen. Deze grote investeringsoperatie zal zeker tot 2035 voortduren. Het ligt voor de hand om de regulering voor die periode ook stabiel te houden.
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?* Veel van de investeringslasten zullen extern met vreemd vermogen moeten worden gefinancierd. De kostenvergoeding moet het mogelijk maken dat de netbeheerders marktconform kunnen lenen voor hun investeringen. De systematiek moet ook de ruimte bieden voor een goed hanteerbaar liquiditeitsmanagement. Gelet op de aanzienlijke investeringsbedragen is dit een cruciaal element. Met de publieke aandeelhouders kunnen wellicht afspraken gemaakt worden over het herinvesteren van hun rendementen. Deels zal dit overigens vestzak/broekzak zijn, omdat bij het vergroten van het vreemd vermogen, het eigen vermogen in balans gehouden moet worden, zodat er door de aandeelhouders van tijd tot tijd kapitaal moet worden bijgestort. Het ligt dan voor de hand om een deel van het gerealiseerde rendement hiervoor te reserveren.
11. *Op welke onderwerpen zou de ACM netbeheerders via de tariefregulering moeten stimuleren om goed te presteren?* Naast het benodigde grote investeringsprogramma bestaat natuurlijk het reguliere beheer van het net, met alle bijkomende facetten. Dit beheer wordt complexer met de volatiliteit van het aanbod van elektriciteit uit zon en wind. Het is bovendien onwaarschijnlijk dat de komende tien jaar de congestieproblematiek geheel is verdwenen. Samen met het verantwoordelijke beleidsdepartement staat ACM voor de uitdaging het gedrag van de netbeheerders hierin zo goed mogelijk in goede banen te leiden, en tegelijk ook decentraal de ruimte te laten aan lokale energieleverende en -vragende partijen om lokale oplossingen te vinden die aan robuustheid en congestievermijding een bijdrage leveren. Daarbij gaat vooral om ruimte geven, eerder dan om reguleren.
12. *Hoe zou de ACM met de tariefregulering het tijdig realiseren van investeringen het beste kunnen stimuleren?* Zie antwoord op de vragen 3 t/m 9.
13. *Op welke kwaliteitsaspecten zou de ACM met de tariefregulering netbeheerders moeten stimuleren om goed te presteren?* Robuustheid van het energiesysteem in alle fases van de energietransitie wordt voor een aanzienlijk deel bepaald door de tariefregulator. Duurzaamheid en rechtvaardigheid van het energiesysteem ligt primair bij de beleidsverantwoordelijke overheid.
14. *Hoe zou de ACM met de tariefregulering innovatie het beste kunnen stimuleren?* Zoals in overweging 2 reeds wordt benoemd creëren de marktomstandigheden van de combinatie van urgentie en schaarste goede omstandigheden voor op efficiency georiënteerde innovatie. Het is daarom zeker zinvol als de ACM hiertoe ruimte geeft via de tariefregulering. Een extra prikkel in de vorm van een stimulans op concurrentie in de innovatie lijkt in deze situatie

- overbodig. Het is immers gewenst dat efficiency bevorderende innovaties zo snel en zo breed mogelijk worden ingezet en dat elke innovatie zo snel mogelijk onder BBT wordt gebracht.
15. *Zou de ACM voor een bepaalde periode geen stimulans tot efficiëntie toe moeten passen in de tariefregulering? Op welke wijze zou de ACM de efficiëntie van netbeheerders moeten meten en beoordelen?* Uit het bovenstaande valt te destilleren dat mijns inziens zeker tot 2035 geen additionele stimulans voor efficiency nodig is. Zie ook het antwoord op de vragen 3 t/m 9.
 16. *Hoe breed zou de ACM moeten kijken bij het beoordelen van de efficiëntie?*
 17. *Welke efficiëntienorm zou de ACM moeten gebruiken voor de landelijke netbeheerders?* 16/17 gecombineerd. In bovenstaande is al een aantal maal gepleit voor de inzet van een beoordeling op de best beschikbare technieken (BBT), een systematiek die in dit verband wellicht nieuw is, maar in de milieuhandhaving gebruikelijk is. Technieken moet in dit verband ruim worden geïnterpreteerd. Het kan bijvoorbeeld naast het gestandaardiseerd plaatsen van transformatorstations ook het aanleggen van kabels in de ondergrond betreffen. De netbeheerders hebben zelf de verantwoordelijkheid om hun investeringen op dit punt te verantwoorden.
 18. *Welke duur van de reguleringsperiode zou de ACM moeten hanteren?* In het bovenstaande is beargumenteerd dat de investeringsfase voor de creatie van het elektriciteitsnetwerk zeker tot 2035 zal voortduren. Het lijkt daarom verstandig voor deze gehele periode stabiliteit in de reguleringsystematiek te borgen. Het kan wel nuttig zijn een periodieke review in te bouwen om te analyseren of de regulering conform verwachting werkt.
 19. *Hoe zou de ACM moeten omgaan met onzekerheden over de ontwikkeling van kosten gedurende de reguleringsperiode?* Zie het antwoord op vraag 3 t/m 9. Het vergoeden van de werkelijke kosten voorkomt dat niet tijdig wordt ingespeeld op een onverwachte ontwikkeling van deze kosten.
 20. *Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de door dr. Brunekreeft beschreven reguleringsvarianten en extra reguleringsinstrumenten?*
 21. *Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de in het DNVRapport beschreven reguleringsinstrumenten?* Ten opzichte van mijn bovenstaande antwoorden heb ik geen relevante aanvullingen op de bevindingen in de rapporten. Voor zover de rapporten beschrijven dat er geen gouden reguleringstheorie bestaat, is het des te nuttiger om een zo simpel mogelijke en adequaat functionerende regulering te hanteren.
 22. *Zijn er nog andere, niet beschreven reguleringsopties die de ACM zou moeten of kunnen overwegen?* Al een enkele maal is in het bovenstaande benoemd dat opslag een nieuw element is in het elektriciteitssysteem. Voor de netbeheerders lijkt het van het grootste belang dat zij een vorm van regie kunnen voeren op de inzet van de toekomstige opslagfaciliteiten. Anderzijds is het ook belangrijk dat investeringen in opslagfaciliteiten worden gestimuleerd. Dit vraagt een regulering die thans nog niet voorhanden is.

Den Haag, 8 november 2023.