

Visie VGN op Energie transitie en regulering van netbeheerders

Inleiding

VGN onderschrijft het belang en de gevolgen van de energietransitie zoals beschreven in de hoofdstuk 1 en 2 van de consultatie. De voornaamste reguleringsuitdaging ligt in het borgen dat de noodzakelijke investering in de elektriciteitsnetten efficiënt gebeurt.

Een grote uitdaging op dit vlak is het “volloop risico” voor elektriciteitsnetten: Wie neemt het risico als een investering niet, of pas veel later, volledig benut wordt? In het verleden lag dit risico volledig bij de netbeheerders, waardoor zij terughoudend waren met investeren. Dit leidt tot een vertraging in de energietransitie.

Voor gas is er sprake van een andere situatie. Daar is sprake van een “leegloop risico”. De afgelopen jaren is het verbruik en transport van gas drastische afgenomen en dat zal de komende jaren ook zo zijn¹. Aangezien de investeringen een lange afschrijvingstermijn hebben, tot 55 jaar, leidt dit tot hogere tarieven voor de achterblijvende gebruikers van het GTS net. Ofwel dit “leegloop risico” wordt volledig afgewenteld op de gebruikers van het GTS net. VGN heeft dit onder andere aangekaart in de recente rechtszaak over het Methodebesluit GTS 22-26. Het CBb heeft in de uitspraak de huidige systematiek van de ACM bevestigd: Het volledige “leegloop risico” ligt bij de gebruikers.

Voor het nieuwe Methodebesluit heeft de ACM de mogelijkheid de systematiek te herzien. Terecht merkt de ACM op dat forse tariefsverhogingen het draagvlak voor de energietransitie verlagen. Dit geldt aan de elektriciteitskant maar ook aan de gaskant. In het concept Nationaal Plan Energiesysteem wordt gas als belangrijke transitie brandstof aangemerkt en gesproken van een verantwoorde afbouw².

De regulering van natuurlijke monopolies, zoals netbeheerders, is een balancerende act tussen afdwingen van efficiëntie, het behalen van de energie transitie doelen en het rechtvaardig verdelen van de lasten. In de huidige systematiek is er qua verdeling van de lasten alleen een keuze tussen de netbeheerder en de gebruiker. Het zou goed zijn als er een derde mogelijkheid bij kwam in de vorm van socialisatie van de kosten over alle partijen in Nederland. Er zijn namelijk ook heel veel indirecte voordelen die aan alle partijen (consumenten en bedrijven) ten goede komen. Zo'n derde route zou een vorm van subsidie kunnen zijn, zoals momenteel bij HNS wordt toegepast, of andere vormen. In het geval van GTS zou het ook kunnen dat de staat, als enig aandeelhouder, genoeg neemt met lager dividend. De derde route moet wel passen binnen de EU regels met betrekking tot staatssteun.

Op zich is het vreemd dat aan de ene kant het vollooprisico bij waterstof wel wordt gesubsidieerd en het leegloop risico bij gas niet. Dat is niet consistent.

¹ Gezamenlijke Netbeheerders : Het energiesysteem van de toekomst: de II3050-scenario's

² Concept NPE; p15

Wijzigingen in tariefregulering

VGN ziet de volgende mogelijkheden voor wijzigingen in de tariefregulering

1: Subsidie : Onder zoek de mogelijkheden om binnen de Europese regels subsidie instrumenten te gebruiken voor een (gedeelte) van het leegloop risico, analoog aan wat er voor HNS gebeurt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een gedeelte van de daling van het gebruik toe te schrijven aan het politieke besluit om Groningen te sluiten. Hierdoor werd er minder gas getransporteerd dan redelijkerwijs verwacht kon worden. Een gedeelte van de GTS inkomsten zou uit deze "Groningen" pot kunnen komen.

2: Risico premie WACC: Een groot gedeelte van de GTS inkomsten (~ 80%) is tegenwoordig op nacalculatie basis, het gaat dan om de Capex (nacalculatie CPI en RfR) en Energie kosten. VGN vindt het terecht dat deze kosten worden nagecalculeerd omdat GTS daar geen of nauwelijks invloed op heeft. De vraag is of door deze grote fractie van nacalculatie ook het risico voor GTS verder is afgenomen en dat daarom ook de WACC omlaag moet worden bijgesteld.

3: Energie kosten en incentive. De energie kosten van GTS worden bepaald door het volume van elektriciteit en de prijs van elektriciteit. Het volume kan GTS beïnvloeden door steeds de meest efficiënte kwaliteitsconversie assets in te zetten en het transport optimaal te doen. In de nieuwe methodiek zou het toetsen van het efficiënte inzet van assets een onderdeel moeten zijn.

Voor de kwaliteitsconversie heeft GTS zowel eigen middelen (bijvoorbeeld Ommen en Zuidbroek) als inkoop van derden (stikstof op Wieringermeer). Voor de eigen middelen zijn de variabele kosten lager dan voor de inkoop van derden; bij de eigen middelen bestaan die nagenoeg alleen uit elektriciteit, terwijl er bij inkoop van derden naast elektriciteit ook sprake is van een vergoeding voor de assets van de stikstofleverancier. Er dient een incentive te zijn, zodat GTS deze inkoop van derden zoveel mogelijk afbouwt en minimaliseert.

Voor de prijs van elektriciteit: onderzoek of het mogelijk is om tot een zelfde "benchmark" structuur te komen als voor de risk free rate (gemiddelde 20 jaars staatsobligatie). Een mogelijkheid zou bv zijn om aan GTS de inkoop prijs te vergoeden die gebaseerd is op baseload inkopen, waarbij er 50% DA en 50% MA ingekocht wordt (50/50 benchmark). Indien GTS deze prijs benchmark verslaat dan mag GTS een gedeelte van de extra inkomsten behouden. GTS kan de benchmark ook verslaan door op de juiste momenten, bv uren waarop de elektriciteitsprijs negatief is, de assets in te zetten. In de periode van het MB heeft GTS overcapaciteit op het gebied van kwaliteitsconversie en aan compressie vermogen. Door op de juiste momenten, als de elektriciteitsprijs laag is, de assets in te zetten kan GTS de 50/50 benchmark verslaan.

Een dergelijk flexibel gebruik van de assets draag ook bij aan de stabiliteit van het elektriciteitssysteem, zogenaamde demand response.

4: Max stijging tarieven : Binnen huidige systeem heeft de ACM een zekere mate van beleidsvrijheid bij het vaststellen van de versnellingsfactor. In het kader van de betaalbaarheid en de voorspelbaarheid zou de ACM ook een maximale stijging met CPI (langjarig gemiddelde) van de tarieven mee kunnen nemen in vaststellen van de versnellingsfactor. Dit geeft gebruikers ook zekerheid in het geval ze langjarig contracten met industriële afnemers aangaan.

5: Hergebruik assets : VGN verwacht dat de hoeveelheid stranded assets binnen GTS de komende jaren sterk zal toenemen. Een klein gedeelte van deze assets wordt naar verwachting tegen gemiddelde GAW overgedragen aan HNS. Er is nu maar zeer beperkt incentive voor GTS om voor de overige stranded assets een andere bestemming te vinden. Mogelijk dat er in de nieuwe regulering om dat vlak een sterkere incentive moet komen voor GTS.

Consulatie vragen

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

Deze problematiek speelt niet voor GTS. De GTS tarieven stijgen met name door afnemend gebruik. VGN verwijst in dat opzicht naar de suggesties in de voorgaande paragraaf.

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

In het geval van GTS biedt het feit dat bij GTS/Gasunie de enige aandeelhouder de staat is, een mogelijkheid om indirect alsnog kosten van politieke besluiten, zoals Groningen sluiten, bij de staat te leggen. VGN vindt dit te rechtvaardigen omdat de staat deze besluiten genomen heeft en de staat het "volloop risico" ondersteunt. De staat zou daarom ook het "leegloop risico" moeten dragen.

Hoe dit binnen de huidige wetgeving zou kunnen vereist nader onderzoek.

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

Voor VGN zijn de prestatie van de netbeheerders/GTS de belangrijkste maatstaf, en dan niet in de vorm van km pijpleiding of compressor vermogen maar in de vorm van getransporteerd gas. De zogenaamde exogene factoren zoals eerder verwoord in de rechtszaak bij het CBB tegen het MB 22-26 (§ 3.2 van het beroepschrift van de Gebruikers). VGN pleit wederom voor output regulering waarbij de prestatie van de netbeheerder gemeten wordt op basis van exogene variabelen.

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?*

In het geval van GTS valt de complexiteit mee omdat veel wordt nagecalculeerd. In het algemeen heeft VGN een voorkeur voor een eenvoudige en goed uitlegbare variant.

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?*

In het geval van GTS verwacht VGN dat de huidige regulering in grote lijnen flexibel genoeg is voor de verwachte veranderingen

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

Gezien de dalende gasmarkt zou ACM alleen kosten voor nieuwe investeringen moeten vergoeden indien daar ook opbrengsten tegenover staan. Op dat vlak zijn er aanpassingen nodig mbt bv de aansluitplicht die GTS momenteel heeft.

Tevens dient ACM een veel stringentere noodzakelijkheid toets te doen. VGN verwijst in dat

opzicht naar de discussie mbt investeringen in de Peakshaver.

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

In het geval van GTS primair op noodzakelijkheid en bij uitbreidingsinvesteringen alleen toestaan indien er ook gegarandeerde inkomsten tegen over staan.

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

De ACM zal dit in het geval van GTS vooraf moeten doen.

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

Niet relevant in het geval van GTS

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?*

Niet relevant in het geval van GTS

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

Niet relevant in het geval van GTS, VGN verwijst naar de algemene opmerkingen aan het begin over de regulering van GTS.

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

Niet relevant in het geval van GTS

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

Niet relevant in het geval van GTS

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

Niet zo relevant in het geval van GTS. VGN wil wel een compliment geven aan GTS voor het Nederlandse real time balancerings systeem. Dat werkt erg goed.

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

Nee, dat is geen goed idee.

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

In het geval van GTS op basis van een internationale TSO benchmark op basis van exogene variabelen. Indien dat niet kan een benchmark van GTS met zichzelf in de tijd op basis van exogene variabelen.

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

Zo breed dat ook in het geval van GTS de benutting efficiëntie wordt meegenomen!

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

Minstens de meest efficiënte TSO zoals uit de internationale benchmark naar voren komt.

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

5 jaar is prima, mogelijk aansluiten bij de ACER benchmark periode. Mogelijk dat die 4 jaar wordt.

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

Voor tarief stabiliteit zou je bij GTS ook capaciteit raming moeten doen om de versnelde afschrijving goed te bepalen en eventueel bij te stellen. Op andere punten is er bij GTS niet zo veel ruimte omdat alles al min of meer vaststaat of nagecalculeerd wordt

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

Niet relevant voor GTS

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

Voor tarief stabiliteit zou je bij GTS ook capaciteit raming moeten doen om de versnelde afschrijving goed te bepalen en eventueel bij te stellen.

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

VGN verwijst naar de algemene opmerkingen.