

Autoriteit Consument en Markt  
Directie Energie  
Postbus 16326  
2500 BH DEN HAAG

Woerden : 10 november 2023  
onze ref. : E23b07  
doorkiesnr. : 0348 48 43 53  
e-mail : hg@vemw.nl  
onderwerp : Zienswijze VEMW m.b.t. consultatie toekomstige reguleringsmethode netbeheerders (zaaknummer ACM/22/176591)

Geachte directie,

Middels een publicatie op uw website d.d. 2 oktober 2023, getiteld 'Consultatie toekomstige reguleringsmethode netbeheerders' (zaaknummer ACM/22/176591) stelt de ACM belanghebbenden in de gelegenheid te reageren op het door de ACM opgestelde document 'Toekomstige reguleringsmethode netbeheerders voor de reguleringsperiode vanaf 2027' (documentnummer ACM/UIT/605442). Van de geboden gelegenheid tot het indienen van een schriftelijke zienswijze maakt VEMW graag gebruik.

### **Algemeen**

In de Inleiding van het consultatiedocument geeft ACM onder meer aan: "De netbeheerders van elektriciteitsnetten moeten dus ruim baan krijgen." en "De ACM heeft immers als strategische doelstelling de energietransitie te versnellen voor iedereen.". VEMW stelt vast dat duurzaamheid naast betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de elektriciteits- en gasvoorziening een pijler van het energiebeleid is. We hechten eraan op te merken dat ACM uit oogpunt van betrouwbaarheid en betaalbaarheid ook een taak heeft als het gaat om het monitoren en handhaven vanuit de economische concurrentiepositie. Zo zijn zeker op de hoogspanningsnetten (EHS en HS) de tarieven en daarmee gebruikskosten voor netgebruikers - zoals de zakelijke energiegebruikers - van evident belang, en dreigen uit de pas te lopen met de ons omringende landen. Daarom pleiten wij voor een fundamentele herbezinning op de wijze van financiering van de netten. Daarbij gaat het enerzijds om de vraag welke partijen netkosten moeten dragen omdat deze kosten veroorzaken (invoeders versus afnemers) en anderzijds om de vraag welk deel van de kosten toe te rekenen zijn aan de gebruikers, en welk deel uit de algemene middelen gelet op overwegingen van nationaal belang.

---

Hét kenniscentrum en dé belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers

Het feit dat netbeheerders enorme investeringen moeten doen in de uitbreiding en versterking van de netten, waarmee de kapitaalslasten (capex) fors toenemen, is overigens een reden te meer om naast de verduurzaming en betrouwbaarheid onverminderd aandacht te blijven besteden aan de betaalbaarheid van de voorziening.

### Vragenlijst

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?

Deze uitdaging is voor ACM niet nieuw. De tariefregulering is gebaseerd op deze uitgangspunten, nl. netbeheerders voldoende inkomsten te laten genereren om efficiënte kosten plus een redelijk rendement te dekken. Nieuw is het tempo waarmee netbeheerders hun netcapaciteit moeten uitbreiden. Dit is voor netbeheerders vooral een financieringskwestie, waarbij de aandeelhouders de eerst aangesprokenen zijn om in deze financieringsbehoefte te voorzien. Ten aanzien van de netgebruikers, onttrekkers in het bijzonder, heeft de ACM de taak hen te beschermen tegen onredelijk hoge tarieven. Door netbeheerders naast investeringsruimte ook prikkels te geven om hun kosten te beperken, kan de ACM de juiste balans vinden. De enorme investeringen in uitbreiding en versterking van de netten hebben heel veel te maken met de klimaatdoelen en -opgave. Doelstellingen voor CO<sub>2</sub>-reductie leiden tot onder meer een elektrificatie van industriële productieprocessen, het vervoer (personenauto's, bussen en vrachtvervoer) en de gebouwde omgeving (warmtepompen). De investeringen zijn enorm, en moeten in een relatief korte periode gedaan worden. De kosten gaan voor de baat uit: het terugverdienen van de investeringen neemt een veel grotere periode in beslag. De problematiek is er eerder een van de financiering dan van het kunnen doen van de investeringen (uit eigen en vreemd vermogen).

In de inleiding van het consultatiedocument staat *“Daarbij houdt de ACM oog voor efficiënt netbeheer, want huishoudens en bedrijven – de afnemers van energie – dragen de onvermijdelijke en forse tariefverhogingen.”* VEMW stelt vast dat dit natuurlijk de huidige situatie is. Wij hechten er aan op te merken dat de kosten voor benodigde investeringen op een kosten reflectieve manier over alle gebruikers (invoeders én afnemers) van het netwerk verdeeld zouden moeten worden, opdat niet alleen afnemers maar ook invoeders geprikkeld worden om doelmatig te opereren. De prikkel moet niet langer gevoed worden door vraagsturing maar door een mix van vraag- en aanbodsturing.

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

In beginsel niets. Ook wanneer de aandeelhouders private partijen zouden zijn, dient de ACM de regulering te baseren op bovenvermelde doelstellingen. Enig verschil is een lagere kapitaalskostenvergoeding vanwege de hoge ratings van publieke aandeelhouders. De energietransitie is een maatschappelijke opgave. Het raakt de gehele maatschappij, van huishoudens tot instellingen en bedrijven. Publieke partijen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) dienen het maatschappelijk belang. De keuze die gemaakt is om het netbeheer te splitsen van andere rollen in de energievoorziening en louter bij publieke partijen

te beleggen heeft alles te maken met dat maatschappelijk belang. Aandeelhouders van netbeheerders (rijk, provincies, gemeenten) hebben een andere investeringshorizon dan private partijen. Juist vanuit dat maatschappelijk belang. Publieke aandeelhouders hebben een historie in afschrijvingstermijnen van investeringen die het lange termijn belang borgen. En dat is ook nu nodig om de energietransitie betaalbaar te maken. Ze kunnen het kapitaal verschaffen (eigen vermogen) en er kan tegen lage kosten kapitaal aangetrokken worden (vreemd vermogen) door de economische rating.

De aanleg van het net-op-zee werd voorheen gesubsidieerd in Nederland. Dit drukt de kosten die in de nettarieven tot uitdrukking komen. Overwogen zou kunnen worden zo'n mechanisme opnieuw in te voeren, vergelijkbaar met de aanpak in Duitsland waarbij de overheid een financiële bijdrage levert aan de netkosten.

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

Essentiële voorwaarden vanuit de betaalbaarheid en betrouwbaarheid van de voorziening zijn en blijven dat de kosten die in rekening worden gebracht bij de netgebruikers doelmatig zijn, én dat er een prikkel blijft in het systeem om de doelmatigheid continu te verbeteren.

Outputsturing past daar bij. ACM stuurt nu op een beperkt aantal output-elementen maar overwogen zou moeten worden om dit uit te breiden met andere elementen die relevant zijn voor de dienstverlening van netbeheerders.

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? Het een hoeft het andere niet uit te sluiten. De methode moet zodanig zijn ingericht dat deze passend is, en in staat is om om te gaan met significante verschillen tussen netbeheerders. Doelmatige kosten en een prikkelinstrument zijn essentiële randvoorwaarden. Het hebben van een goede balans zoals gesuggereerd in de vraag is daar ondergeschikt aan. Of anders gezegd: volgtijdelijk. Veel netgebruikers vinden prijsstabiliteit belangrijker dan flexibiliteit. Hier zou een bandbreedte ingesteld kunnen worden om grote schommelingen op te kunnen vangen.

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?

Zeker wanneer gekozen gaat worden voor langere reguleringsperioden, is enige flexibiliteit gewenst. Vooral ook omdat de energietransitie een veranderingsproces is die ook nog eens niet lineair verloopt. Zeker ook als het gaat om het investeringsvraagstuk en het beschikbaar hebben van transport- en aansluitcapaciteit. Ook hier geldt volgtijdelijkheid: primair wil je mogelijk langere reguleringsperiodes om juist in die dynamiek houvast te geven aan netbeheerders en netgebruikers. Dus: flexibiliteit waar wenselijk en mogelijk in dit kader.

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

De investeringsplannen die netbeheerders opstellen moeten concreter worden met checks & balances op doelmatigheid, onzekerheden en risico's. Die onzekerheden en risico's kunnen

niet geheel uitgesloten worden, maar het is verstandig een prikkel in het systeem te houden om deze te minimaliseren. In de afweging moet meegenomen worden dat de transitie een veranderingsproces is. Bij elke verandering kan de inschatting (vooraf) afwijken van de realisatie (achteraf). Ook hier weer is het publieke aandeelhouderschap van belang om de rekening niet louter bij de netgebruiker te leggen maar ook bij de aandeelhouder. Dat kan betekenen dat de regulering, bijvoorbeeld van de RNB's, aangepast moet worden.

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

Het is zaak een set van voorwaarden en criteria uit te werken voor – beoordeling van – de investeringen (investeringsplannen), als ook voor de uitvoeringsplannen.

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

Qua kosten van netbeheerders die voor vergoeding in aanmerking moeten komen, moet het gaan om de efficiënte investeringskosten behorend bij de investeringen uit goedgekeurde investeringsplannen, die tot stand komen met inbreng vanuit sector, bijvoorbeeld met input vanuit (p)MIEK om investeringen tijdig te realiseren.

Om te kunnen versnellen en verplichten is een voorfinanciering nodig. Met achteraf een afhechting welke kosten vergoed kunnen worden via netgebruikstarieven en welke kosten afgedekt moeten worden door de aandeelhouder (maatschappelijk belang en risico).

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

Het gebruik van kosteninschattingen uit de investeringsplannen in de tariefregulering lijkt ons onwenselijk vanwege het risico voor de betaalbaarheid van tarieven, bijvoorbeeld bij overschatting van de kosten. Een (output) element uit de investeringsplannen dat meegenomen moet worden is de tijdige oplevering van de investeringen gekoppeld aan een malus als het niet lukt. Ook dat pleit voor kortere perioden, dichter op de bal, bijvoorbeeld werken met een voortschrijdend gemiddelde. Het is dan wel van belang dat een onafhankelijke partij (ACM) de doelstelling voor beoogde opleverdata bepaalt of valideert.

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?

Een te sterke sturing op efficiency - bijvoorbeeld via benchmarking - kan tot problemen leiden met de financiering van de netbeheerder. We realiseren ons dat we nu in een hele andere situatie zitten dan bij de start van de regulering rond 2005, waarbij de gedachte was dat de netten wel zo'n beetje af waren met hier en daar een uitbreiding. Nu moet er in een korte tijd fors uitgebreid worden met een enorme investeringsopgave. Bij het bepalen van de prikkel moeten we ons rekenschap geven van het feit dat de maatschappelijke kosten van "te weinig net" aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van te veel net. Dat is nu al te zien vanuit de netcongestieproblematiek.

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

In de wet moeten duidelijke criteria vastgelegd worden, bijvoorbeeld t.a.v. de investeringsplannen en doelmatig netbeheer.

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

-

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

-

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

-

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

Efficiëntie is zoals eerder aangegeven extra belangrijk wanneer er zulke grote investeringen worden gedaan in zo'n relatief korte tijd. De prikkel tot efficiëntie is blijvend van belang. Dat staat los van het fenomeen cost-plus regulering. Cost-plus zien wij als het afzien van redelijk rendement. Als een model waarbij de kosten worden vergoed met een plus erbovenop om een zeker risico te kunnen afdekken. In een rekenvoorbeeld zou dit kunnen betekenen dat de huidige regulering uitkomt op bijvoorbeeld een redelijk rendement van 7 procent, en cost plus op 2 procent. Dan is het verschil 5 procent waar de netbeheerder en zijn aandeelhouder vanaf ziet en wat de netgebruiker helpt met een demping van de kostenstijging. Dat lijkt weinig maar op een jaarlijkse gereguleerde omzet van LNB's en RNB's van zeg 8,5 mrd euro is dat 425 mln euro per jaar.

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

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

De benutting van de netten wordt een toenemend issue. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de (on)mogelijkheden van flexibel gebruik door elektriciteitsgebruikers. Flexibel vermogen zit echter vooral aan de aanbodzijde en in het voorzieningssysteem (batterijen en andere opslagen). De flexibiliteit die gezocht wordt zit vooral in de overbrugging van tijd (minu(u)t(en)-kwartier-uur-dag-etc). Die overbrugging is veel meer aan de aanbod- dan aan de afnamekant nodig. Gemiddeld genomen zal het kostenefficiënter uitpakken om het aanbod profiel te overbruggen dan het afnameprofiel (qua industrie). Dat doet niks af dat in de hele voorzieningsketen bijdragen geleverd zullen, kunnen en moeten worden.

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

Netbeheerders moeten zorgen voor voldoende transportcapaciteit, maar moeten dit ook zo doelmatig mogelijk doen. Dit staat in toenemende mate op gespannen voet. Een te sterke sturing op efficiency - bijvoorbeeld via benchmarking - kan tot problemen leiden met de financiering van de netbeheerder. We zitten nu in een andere situatie dan bij de start van de regulering, waarbij de gedachte was dat de netten wel zo'n beetje af waren met sporadisch een uitbreiding. De maatschappelijke kosten van "te weinig net" zijn bovendien aanzienlijk hoger dan de kosten van te veel net. Dit maakt dat de regulering meer forward looking zou moeten worden, meer aandacht moet hebben voor financiering en meer moet sturen op de outputs die van belang zijn voor de energietransitie.

Meer forward looking betekent dat je niet louter meer kunt reguleren vanuit de achteruitkijkspiegel. Daarmee valt er wat te zeggen voor het vaststellen van inkomsten in lijn met verwachte investeringen. Dat zorgt uiteindelijk voor lagere financieringskosten. Maar dan moet de netbeheerder ook geprikkeld worden om dat pakket ook daadwerkelijk uit te voeren.

Qua financiering zou ACM wellicht een sterker toezicht moeten uitvoeren op de vraag of de netbeheerder voldoende middelen heeft om zijn taken goed uit te kunnen voeren. Het uitsluitend sturen op financiële ratio's (Besluit Financiering Netbeheer) lijkt in de toekomst onvoldoende. Je wilt ook voorkomen dat er geld richting de aandeelhouder stroomt als dat niet kan gelet op de financierbaarheid. Daar had veel eerder op ingegrepen kunnen en moeten worden. Daarnaast zou de rendementsbepaling aangepast kunnen worden naar Duits model. Daar stelt de toezichthouder BNetzA alleen een vergoeding eigen vermogen vast en vergoedt de werkelijke kosten vreemd vermogen (voor zover efficiënt). Dat zorgt ervoor dat de netbeheerders op de kostenvoet vreemd vermogen niks extra's meer verdienen en beperk je de WACC-discussie tot kostenvoet eigen vermogen.

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

VEMW kan zich voorstellen dat – zeker wanneer gekozen wordt voor een andere invulling van de tariefregulering, een langere periode dan 5 jaar mogelijk moet zijn. Maximaal bijvoorbeeld 10 jaar, met dan tussentijdse mogelijkheden om gemotiveerd de uitgangspunten en daarmee de uitkomst bij te stellen. Zonder teveel geweld te doen aan het belang van continuïteit en stabiliteit.

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

Zie vraag 19

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

De door dr. Brunekreeft aangedragen suggestie om netbeheerders in grotere mate de flexibiliteitskosten voor congestie en curtailment te laten dragen is conceptueel interessant, aangezien deze kosten een gevolg zijn van het niet tijdig beschikbaar hebben van voldoende

capaciteit om de wettelijke transporttaak uit te voeren. In die zin worden de kosten ook rechtvaardig / kosten reflectief toegewezen. Hoe dat in de tariefregulering terug moet komen zal nader bestudeerd moeten worden.

Onderzocht zou kunnen worden om ACM meer ruimte te geven om verschillende targets vast te stellen, in lijn met de doelen zoals door Brunekreeft geformuleerd:

- **Reduction of congestion costs (primarily TSO)**
  - System costs: Redispatch cost in general
  - CO2-reduction: RES curtailment
- **Reduction of connection times (primarily DSO)**
  - Opportunity costs of not being able to use the network
  - CO2-reduction: delayed RES production
- **Increasing network or system stability and reliability (primarily TSO)**
  - Grid reinforcement reduces network outages

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

-

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

Als alternatief en in het verlengde van vraag 2: ACM zou kunnen overwegen om marktpartijen gemotiveerd en geclausuleerd de mogelijkheid te bieden te investeren in nieuwe netten, wanneer een (regionale) netbeheerder niet of niet tijdig kan en wil investeren en uitvoeren. Bijvoorbeeld wanneer die partij op een bepaalde korte termijn een productiefaciliteit wil realiseren of wil elektrificeren om te voldoen aan de klimaatopgave én de uitstoot- en andere klimaat gerelateerde – stijgende - kosten wil vermijden. Met een soort ‘right-to-challenge’.

Hoogachtend,

w.g.

Hans Grünfeld  
Algemeen directeur