

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

Woerden : 23 april 2020
onze ref. : E20b04
doorkiesnr. : 0348 48 43 54
e-mail : jvdw@vemw.nl

onderwerp : Zienswijze op de concept leidraad “Netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers” (zaaknummer ACM/19/036168 / document nummer ACM/UIT/526517)

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u de zienswijze van VEMW op de concept leidraad “Netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers” (zaaknummer ACM/19/036168 / document nummer ACM/UIT/526517), gepubliceerd op 24 maart 2020. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) stelt belanghebbenden in de gelegenheid te reageren op de voorstellen. Van de geboden gelegenheid tot het geven van een zienswijze maakt VEMW graag gebruik.

Doel

De concept leidraad beoogt duidelijkheid te bieden over de “bepaalde mate” waarin netwerkbedrijven op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet commerciële activiteiten mogen ontplooiën met alternatieve energiedragers.¹ Het betreft energiedragers zoals waterstof, biogas, warmte en koude. Daarmee beoogt de ACM, met het oog op haar taak als toezichthouder op de naleving van deze wetgeving, meer duidelijkheid te bieden aan marktpartijen en netwerkbedrijven over de rol van netwerkbedrijven in de markt.

Positie VEMW

VEMW verwelkomt de totstandkoming van een leidraad. Meer duidelijkheid over de toegestane activiteiten van netwerkbedrijven is wenselijk omdat alternatieve

¹ Concept leidraad, pagina 2

energiedragers naar verwachting in de komende jaren sterk aan belang zullen winnen om emissies van broeikasgassen terug te kunnen dringen.

VEMW wijst erop dat er in beginsel alleen een rol is voor netwerkbedrijven als de markt “faalt”, met andere woorden, als er redenen zijn waarom marktpartijen onvoldoende in staat zijn om nieuwe activiteiten op te pakken. In de woorden van de leidraad “dient de rol van de netwerkgroep beperkt te blijven; activiteiten die door de markt uitgevoerd kunnen worden, dienen daaraan overgelaten te worden.”² Als sprake is van een goed werkende markt, dan is er geen ruimte voor een netwerkbedrijf. Als de markt tekortschiet, is het goed om eerst te bekijken of de oorzaak daarvan kan worden aangepakt. VEMW steunt dan ook van harte het beoordelingskader waar ACM in noot 3 van de leidraad naar verwijst.³ In dit beoordelingskader geeft de ACM aan dat *“een netwerkbedrijf een commerciële activiteit slechts zou mogen oppakken indien de markt onvoldoende ontwikkeld is, de activiteit betrekking heeft op infrastructuur, er een synergievoordeel is die ten goede komt aan netbeheer en de markt de activiteit niet efficiënter kan oppakken dan het netwerkbedrijf (MKBA).”*⁴ Alleen zo zullen nieuwe markten ook op de lange termijn goed gaan werken.

VEMW wijst erop dat in sommige markten, zoals met betrekking tot de productie en levering van waterstof, waaronder de bouw van elektrolyzers, ook diverse grote en andere commerciële marktpartijen actief zijn of plannen hebben. Voor VEMW staat niet vast dat er daadwerkelijk sprake is van activiteiten die niet door de markt uitgevoerd kunnen worden. Voor zover dit in verschillende markten het geval is, ziet VEMW in hoofdzaak slechts een faciliterende rol voor netwerkbedrijven en netbeheerders, en niet een rol waarbij deze partijen direct in concurrentie treden met marktpartijen.

Zonder duidelijkheid te scheppen over de rol van netwerkbedrijven en een goede afbakening van hun activiteiten bestaat het risico dat marktpartijen nieuwe activiteiten onvoldoende oppakken vanwege het risico dat publieke netwerkbedrijven een positie gaan innemen of versterken, al dan niet in samenhang met activiteiten van een netbeheerder die een groepsmaatschappij met deze netwerkbedrijven vormt. Netwerkbedrijven onderscheiden zich immers van andere marktpartijen door hun band met een netbeheerder waardoor zij over bepaalde voordelen kunnen beschikken.⁵ Marktpartijen die niet in een groep zitten met een netbeheerder worden op deze wijze mogelijk op achterstand gezet. Als marktpartijen worden afgeschrikt door de voordelen waarover netwerkbedrijven kunnen beschikken dan komen – doeltreffende en doelmatige - investeringen in alternatieve energiedragers onvoldoende van de grond. Dit zou de energietransitie vertragen.

² Concept leidraad, pagina 4

³ Autoriteit Consument en Markt, Afwegingskader uitbreiding rollen netbeheer en netwerkbedrijf onder VET, 1 maart 2017.

⁴ Concept leidraad, pagina 4

⁵ Concept leidraad, pagina 4

De leidraad stelt, kort samengevat, het volgende:

- Netwerkbedrijven mogen infrastructuur voor alternatieve energiedragers aanleggen en beheren.
- Netwerkbedrijven mogen alternatieve energiedragers transporteren, maar niet leveren of erin handelen.
- Netwerkbedrijven mogen productie- en opslaginstallaties voor alternatieve energiedragers aanleggen en beheren, maar niet exploiteren. Het onderscheid tussen beheer en exploitatie is niet in de wet uitgewerkt en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld
- Ten aanzien van productie- en opslaginstallaties mag een netwerkbedrijf geen financieel of commercieel belang hebben bij de productie van of het verlenen van opslagdiensten voor alternatieve energiedragers.

VEMW meent dat de leidraad er slechts gedeeltelijk in slaagt om op een juiste wijze de grenzen aan te geven van de commerciële activiteiten van netwerkbedrijven. Daarnaast kunnen er vragen gesteld worden over de interpretatie die ACM geeft aan het begrip installatie. Onderstaand gaan wij hier nader op in.

Productie-installaties

ACM baseert de mogelijkheid van netwerkbedrijven om activiteiten te verrichten met betrekking tot de constructie en het beheer van productie-installaties op een invulling van het begrip 'installatie' in artikel 10d Gaswet en artikel 17c Elektriciteitswet, welke artikelen centraal staan in deze consultatie. Het begrip 'installatie' is niet door de wetgever gedefinieerd. ACM geeft invulling aan dit begrip met verwijzing naar gebruik van het begrip 'installatie' in het kader van elektriciteit en gas.⁶ VEMW vraagt zich af of de wetgever de intentie heeft gehad om het begrip installatie zodanig breed in te vullen dat daaronder ook productie-installaties van alternatieve energiedragers vallen. Daarmee zou het regime voor alternatieve energiedragers sterk afwijken van het regime voor elektriciteit en gas en risico's met zich meebrengen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de netbeheerder en mogelijke kruissubsidies tussen de netbeheerder en andere onderdelen van het netwerkbedrijf.

Onderscheid beheer - exploitatie

Wat betreft het onderscheid tussen beheer en exploitatie stelt ACM dat dit van geval tot geval moet worden beoordeeld. Dat is jammer omdat juist nu dit onderscheid cruciaal is in de bepaling van de toegestane activiteiten. VEMW stelt voor dat ACM diverse casussen verder uitwerkt om te verduidelijken welke activiteiten wel en niet toegestaan zijn. Dit voorkomt tevens (het risico op) een ongelijke behandeling tussen verschillende situaties. Deze casussen zouden jaarlijks aangevuld kunnen worden na consultatie van

⁶ Concept leidraad, pagina 6, noot 7

marktpartijen zodat de leidraad in de pas blijft met actuele ontwikkelingen met betrekking tot alternatieve energiedragers.

Commercieel risico

ACM stelt voorts dat indien een netwerkbedrijf een installatie in beheer heeft, er een exploitant moet zijn die onafhankelijk van het netwerkbedrijf zorgt voor de daadwerkelijke productie of opslag en daarmee dus het commerciële risico hiervoor draagt. VEMW constateert dat indien een netwerkbedrijf productiecapaciteit voor alternatieve energiedragers creëert, het netwerkbedrijf per definitie commercieel risico draagt. Immers, indien de productiecapaciteit maar ten dele wordt benut door een of meerdere exploitanten, moet het netwerkbedrijf een verlies accepteren. Gelet op de voordelen die netwerkbedrijven genieten ten opzichte van marktpartijen, kunnen netwerkbedrijven een dergelijk verlies naar verwachting makkelijker accepteren. Dit kan ervoor zorgen dat marktpartijen terughoudend zijn met het investeren in dergelijke productiecapaciteit.⁷ VEMW concludeert dan ook dat het niet goed mogelijk is om een productie-installatie voor alternatieve energiedragers aan te leggen of te beheren, zonder ook commercieel risico te dragen.

Wat betreft de vergoeding voor het exploiteren van de productie-installatie geeft ACM de voorkeur aan een vaste beheervergoeding. ACM stelt daarnaast echter dat ook een variabele beheervergoeding passend kan zijn als de beheerkosten afhankelijk zijn van het geproduceerde volume en de volumes lastig te voorspellen zijn. VEMW meent dat dit illustreert dat het netwerkbedrijf wel degelijk commercieel risico loopt. Indien volumes lastig te voorspellen zijn dan loopt de partij die een productie-installatie bouwt commercieel risico. Daar komt bij dat het onderscheid tussen een vaste en een variabele beheervergoeding semantisch is. Immers, een vaste beheervergoeding die bijvoorbeeld jaarlijks wordt aangepast (afhankelijk van de gecontracteerde volumes) komt in de praktijk op hetzelfde neer als een variabele beheervergoeding. Daarnaast wijst VEMW erop dat de specifieke contractuele bepalingen van groot belang zijn voor de wijze waarop vergoedingen voor geleverde diensten worden geleverd. ACM zou op de specifieke contractuele bepalingen moeten toezien.

Combinatie transport en productie

VEMW merkt op dat de netbeheerder ook een commercieel belang kan krijgen en risico's op bevoordeling en ten aanzien van de onafhankelijkheid van de netbeheerder kunnen ontstaan als de door een netwerkbedrijf te bouwen productiecapaciteit wordt verbonden met de infrastructuur van de netbeheerder uit dezelfde groep voor de levering van elektriciteit en (bio)gas aan deze productie-installatie. Dergelijke issues worden nog pregnanter als deze in de context worden gezien van de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 maart 2020 (Kabinetsvisie waterstof). In deze

⁷ Daarnaast bestaat het risico dat de commerciële risico's van het netwerkbedrijf uiteindelijk terugslaan op de netbeheerder en daarmee het publieke belang van goed netbeheer schaden.

brief merkt de Minister op dat eind 2020 een AMvB op grond van de Gaswet wordt gepresenteerd op basis waarvan de landelijke en regionale netbeheerders 'tijdelijke taken' mogen uitvoeren. Hierbij wordt onder meer gesproken over de rol van netbeheerders bij transport, opslag en conversie van waterstof. Indien deze ontwikkeling zou leiden tot een situatie waarbij enerzijds een netwerkbedrijf betrokken is bij de (infrastructuur met betrekking tot) de productie van waterstof, en anderzijds de netbeheerder uit dezelfde groep verantwoordelijk is voor de aansluiting en het transport van die waterstof over het door haar beheerde netwerk, roept dit zorgen op over mogelijke bevoordeling en daarmee de onafhankelijkheid van de netbeheerder. Met betrekking tot elektriciteit en gas is met de Wet Onafhankelijk Netbeheer duidelijk gemaakt dat een dergelijke combinatie van activiteiten onwenselijk is. Hetzelfde zou in hoofdzaak moeten gelden voor alternatieve energiedragers zoals waterstof.

Minderheidsbelang

Tenslotte zou VEMW graag verduidelijkt willen hebben dat ook een minderheidsbelang van een netwerkbedrijf in een exploitant door ACM niet toelaatbaar wordt geacht.

VEMW dankt u voor de geboden gelegenheid om een reactie te geven op de concept-leidraad. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid om deze reactie mondeling of schriftelijk nader toe te lichten.

Hoogachtend,

w.g.

Hans Grünfeld
Algemeen directeur