



Schriftelijke inbreng ACM voor rondetafelgesprek met vaste commissie van Economische Zaken van de Tweede Kamer over wetsvoorstel Voortgang Energietransitie op 17 januari 2017

De transitie naar een duurzame energievoorziening vraagt om innovaties, die nieuwe activiteiten en nieuwe rollen in de energiemarkt meebrengen. Denk aan diensten voor elektriciteitsopslag of diensten waarmee afnemers hun energieafname beter kunnen afstemmen op het sterker fluctuerende aanbod. Daardoor roept de transitie ook vragen op. Hoe zorgen we ervoor dat die innovaties op een efficiënte manier van de grond komen? Wie pakken nieuwe marktactiviteiten en rollen op? En welke rol spelen netbeheerders en hun commerciële zusterbedrijven (hierna: netwerkbedrijven) daarbij? ACM denkt graag mee over deze vragen. In deze bijdrage richt ACM zich op het wetsvoorstel Voortgang Energietransitie (VET). ACM gaat niet in op de vergezichten die de Energieagenda 2050 geeft. Die staan niet op de agenda van de ronde tafel. Maar ook daarvoor zet VET een belangrijke eerste stap.

Duidelijkheid over rollen is belangrijk

Om de energietransitie goed te laten verlopen is duidelijkheid nodig over de rol die netbeheerders en netwerkbedrijven hierin mogen spelen; dit bepaalt het speelveld waarbinnen andere partijen in onderlinge concurrentie nieuwe producten en diensten kunnen ontwikkelen. Duidelijkheid over de grenzen van dit speelveld draagt bij aan een voorspelbaar investeringsklimaat dat investeringen in de energietransitie bevordert. Tegelijk vraagt de energietransitie ook om flexibiliteit in wetgeving om in te spelen op veranderingen. Ook de taken van netbeheerders en activiteiten van netwerkbedrijven kunnen daarom niet in beton worden gegoten.

VET zet voor de rolverdeling een belangrijke stap vooruit. Het wetsvoorstel bakent de taken van netbeheerders en toegestane activiteiten van netwerkbedrijven duidelijker af dan de huidige wetgeving. Dat is nodig. Tegelijk geeft VET flexibiliteit door in lagere regelgeving een tijdelijke uitbreiding van deze taken en activiteiten en een ruimere experimenteerregeling mogelijk te maken. Hoe moet deze flexibiliteit worden benut? ACM heeft hiervoor een afwegingskader ontwikkeld.

Concurrentie als uitgangspunt: de netbeheerder faciliteert nieuwe diensten van marktpartijen

Uitgangspunt van dit afwegingskader is dat een goed werkende markt zorgt voor innovatie en scherpe prijzen. Concurrentie zorgt ervoor dat marktpartijen nieuwe producten en diensten ontwikkelen tegen zo laag mogelijke kosten. Voor de energietransitie ligt dit niet anders. Zo blijkt de markt voor elektriciteitsopslag zich te ontwikkelen, denk aan de thuisbatterijen van Tesla en de diensten die AES met haar energieopslag in Vlissingen biedt, onder meer aan netbeheerder TenneT. Marktpartijen moeten voor hun nieuwe diensten of producten optimaal gebruik kunnen maken van het net. Netbeheerders faciliteren marktpartijen daarin, door zich te richten op hun kerntaak: partijen toegang geven tot het net en energie transporteren tegen efficiënte kosten.

Maar de markt kan ook (tijdelijk) tekortschieten. Bijvoorbeeld omdat ontwikkelingen die voor de energietransitie gewenst zijn, niet (snel genoeg) van de grond komen, of omdat de markt onvoldoende rekening houdt met een publiek belang. Het belang van een duurzame, betaalbare en betrouwbare energievoorziening is zo'n belang. Netbeheerders en netwerkbedrijven pleiten met het oog hierop voor meer ruimte om met nieuwe diensten of producten de energietransitie aan te jagen. De vraag is of dat verstandig is.

Uitbreiding rol netbeheerder of netwerkbedrijf kan (op langere termijn) energietransitie hinderen

Netbeheerders of netwerkbedrijven zomaar meer ruimte geven als de energietransitie niet snel genoeg lijkt te gaan, is volgens ACM geen goed idee. Op de korte termijn zou dit gunstig kunnen zijn, maar op de langere termijn kan zo'n keuze nadelige gevolgen hebben. Dat deze nadelige effecten pas op langere termijn zichtbaar zijn, zorgt er vaak voor dat ze in discussies onderbelicht blijven. Dat betekent niet dat deze nadelen niet bestaan.

Als gereguleerde partij heeft de netbeheerder een kapitaalkrachtige positie. Dat geldt ook voor het netwerkbedrijf, dat ook dividend van de netbeheerder kan inzetten voor commerciële activiteiten. Een voordeel dat wordt versterkt doordat het netwerkbedrijf in overheidshanden is. Dit kan potentiële concurrenten afschrikken. Als dat gebeurt, remt dit de innovatie en daarmee de energietransitie. Bovendien maakt het de energietransitie duurder; competitieve prijzen komen niet van de grond en het risico op inefficiënte investeringen en hogere maatschappelijke kosten neemt toe.

Voorkom dat commerciële activiteiten ten koste gaan van goed netbeheer

Daarnaast kunnen commerciële activiteiten binnen het netwerkbedrijf ten koste gaan van de publieke taak van goed netbeheer. In het rondetafelgesprek met uw commissie op 19 maart 2015 heeft ACM een vergelijking gemaakt met woningbouwcorporaties. Commerciële vastgoedontwikkeling door deze corporaties – waarvoor aanvankelijk breed draagvlak voor bestond – had uiteindelijk negatieve effecten op de behartiging van de publieke huisvestingstaak.

Rol netbeheerder of het netwerkbedrijf komt in beeld als er geen andere oplossingen zijn voor marktfalen

Als de markt tekortschiet, is het goed om eerst te kijken of de oorzaak daarvan kan worden aangepakt. De overheid kan bijvoorbeeld bijspringen met subsidies, wanneer nieuwe business cases nog niet positief zijn, of ervoor zorgen dat netbeheerders informatie openbaar maken die marktpartijen nodig hebben om maatschappelijk gewenste keuzes te maken. Uit eigen beweging of, als dat nodig is, met wettelijke prikkels. Kan de oorzaak van het tekortschieten van de markt niet worden weggenomen, dan kan er reden zijn om de netbeheerder of het netwerkbedrijf een (tijdelijke) rol te geven als er direct raakvlak is met de kerntaak van de netbeheerder. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) waarbij wordt bekeken of de maatschappelijke welvaart wordt verhoogd, kan uitwijzen of dit wenselijk is en dwingt ertoe gestructureerd na te denken over mogelijke gevolgen. Elektriciteitsopslag door regionale netbeheerders kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat op lokaal niveau netverzwaring niet nodig is. Dat kan positief zijn. Tegelijk kan het uitblijven van netverzwaring meebrengen dat overschotten in de ene regio, niet als goedkope stroom beschikbaar komen voor afnemers in een andere regio. De vraag is dan of het niet verzwaren van een net, gezien vanuit dit bredere perspectief, wel de beste beslissing is. Daarnaast zou elektriciteitsopslag door netbeheerders tot gevolg kunnen hebben dat er geen commerciële markt voor opslagdiensten ontstaat, met potentieel grote nadelige effecten op langere termijn. Ook dat soort langere termijn effecten kunnen worden afgewogen met een MKBA.

VET brengt duidelijkheid én flexibiliteit

ACM is van mening dat VET met de duidelijkere en scherpere afbakening van taken en activiteiten van netbeheerders en netwerkbedrijven een aanzienlijke verbetering brengt. Zo maakt VET duidelijk dat netbeheerders en netwerkbedrijven geen rol hebben op het gebied van energiebesparingsdiensten. VET doet met deze scherpere afbakening recht aan het uitgangspunt dat de markt op een doelmatige manier zorgt voor de innovaties waar de energietransitie om vraagt. Netbeheerders faciliteren deze innovaties via het beheer van hun netten. Door de activiteiten van netwerkbedrijven te beperken, geeft VET marktpartijen een eerlijke kans op terreinen waar het netwerkbedrijf niet actief mag zijn, zoals energiebesparing. De

scherpe afbakening van de taken en activiteiten van netbeheerders en netwerkbedrijven verzekert bovendien dat het publieke belang van goed netbeheer niet ondersneeuwt.

Tegelijkertijd biedt VET ruimte om netbeheerders of netwerkbedrijven indien nodig een tijdelijke rol te geven. Of om deel te nemen in experimenten die de energietransitie kunnen helpen. Om te voorkomen dat deze flexibiliteit op langere termijn averechts werkt, ziet ACM bij de invulling daarvan drie randvoorwaarden:

1. duidelijk moet zijn wat netbeheerders en netwerkbedrijven mogen doen en voor hoe lang;
2. de rol van de netbeheerder of het netwerkbedrijf houdt direct verband met de kerntaak van de netbeheerder;
3. een MKBA wijst uit dat het wenselijk is om de netbeheerder of het netwerkbedrijf een rol te geven.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, is de flexibiliteit die VET biedt volgens ACM welkom en goed bruikbaar.

ACM pleit in het licht van het voorgaande voor een snelle en zorgvuldige behandeling van VET in uw Kamer.