

Geachte Mevrouw, Mijnheer,

Bij deze sturen wij u de zienswijze van Energie Nederland m.b.t. de Ontwerpmethodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit. Energie Nederland is een representatieve organisatie voor leveranciers en programma verantwoordelijken Elektra en Gas.

De reactie van Energie Nederland op het ontwerpbesluit voor de distributienetwerken gas wordt separaat ingestuurd.

Het ontwerp-methodebesluit is voor Energie Nederland herkenbaar, want het past in de door ACM ingezette lijn. Energie Nederland (hierna: ENL) meent echter dat er meer moet gebeuren om de huidige systematiek goed te laten werken én om ervoor te zorgen dat het systeem toekomstbestendig wordt. Te denken valt aan de gevolgen voor netbeheerders van de verduurzaming van het energiesysteem maar ook de impact van fusies tussen netbeheerders voor het reguleringssysteem zelf.

Daarnaast zijn wij van mening dat netbeheerders en ACM meer nadruk zouden moeten leggen op het transparant maken van financiële en niet-financiële resultaten. Die transparantie is in de eerste plaats een middel om netbeheerders te stimuleren om doelmatig te werken en om de energietransitie optimaal te faciliteren. Transparantie is verder nodig om te voorkomen dat netwerkbedrijven middelen die zijn bestemd voor het netbeheer gebruiken voor nevenactiviteiten. Ten derde moet ACM zo snel mogelijk starten met activiteiten die ervoor zorgen dat de reguleringssystematiek op termijn goed blijft werken. Dit lichten wij onderstaand toe.

Van netbeheerders wordt meer verwacht

Het methodebesluit geeft onvoldoende aandacht aan wat de markt en consumenten van netbeheerders verwachten. In de Q-factor is alleen betrouwbaarheid opgenomen. Andere kwaliteitsparameters spelen op geen enkele wijze een rol in de regulering door ACM. Wij begrijpen dat er praktische en juridische bezwaren zijn om onderdelen van de dienstverlening die minder makkelijk te kwantificeren zijn direct financieel te prikkelen. Toch zou ACM hier veel kunnen bereiken door de transparantie te verhogen. Denk bijvoorbeeld aan een ranglijst van de snelheid waarop netbeheerders reageren op data verzoeken of aansluitverzoeken, inclusief gegevens van de uitrol van de slimme meter (realisatie termijn, prioriteringsplaatsingen etc). Ook de kwaliteit van beschikbare gestelde data zou op deze wijze openbaar gemaakt kunnen worden. In het kader van de energietransitie zijn juist dergelijke zaken cruciaal. Onlangs heeft ENL een brief gestuurd naar Netbeheer Nederland gestuurd, waarin wij onze zorgen maken over het beschikbaar stellen van gegevens uit de "P4-poort".¹ Voorbeelden waarnaar ACM zou kunnen kijken zijn de regulering van drinkwaterbedrijven in Nederland en de regulering van energienetwerken in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, welke onder verder worden beschreven.

Drinkwaterbedrijven zijn verplicht om mee te werken aan een benchmark met indicatoren als de klantenbeoordeling van de dienstverlening en waterkwaliteit, het energieverbruik, waterkwaliteitindices en het kostenniveau.² Deze verplichte benchmark is een voortzetting van de vrijwillige benchmark uit

¹ Marktpartijen hebben toegang tot de slimme meter via de P4 interface. Regionale netbeheerders stellen deze P4 interface beschikbaar, via het Portal P4, aan de marktpartijen en de ODA's (onafhankelijke dienstenaanbieders).

² VEWIN (2012), Water in zicht ([LINK](#)).

het verleden. Uit academisch onderzoek blijkt dat deze vorm van regulering een positieve bijdrage heeft geleverd doordat partijen van elkaar zijn gaan leren en niet-financieel werden geprikkeld (denk aan reputatie-effecten).

Ook toezichthouders van energienetwerken in andere landen zien in toenemende mate het belang van transparantie. De Duitse toezichthouder, Bundesnetzagentur gaat naar aanleiding van een evaluatie bijvoorbeeld meer gegevens publiceren van afzonderlijke netbeheerders, tot nu toe was de regulering in Duitsland minder transparant dan die in Nederland.³ De toezichthouder overweegt bijvoorbeeld om inzichtelijk te maken hoe lang het duurt om bij verschillende netbeheerders een aanvraag voor een aansluiting af te handelen. Ofgem, de toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk, verplicht bedrijven om kwaliteitsindicatoren te publiceren. Op de website van elke netbeheerder is een verslag daarvan te vinden.⁴ Beheerders van elektriciteitsnetwerken moeten bijvoorbeeld informatie publiceren over de gevolgen van hun financiële performance voor de rekening van consumenten en de tijd die het duurt om aansluitingen te realiseren. Wij zijn van mening dat een dergelijk verslag ook zinvol is voor Nederlandse netbeheerders, in de Nederlandse context zou in ieder geval de datakwaliteit aan de kwaliteitsindicatoren kunnen worden toegevoegd (dit wordt hieronder nader toegelicht). De inspanning die daarvoor nodig is, is naar verwachting beperkt. Netbeheerders publiceren al veel informatie in jaarverslagen. Het is echter van belang om die informatie te uniformeren en te duiden en ook publicatie van indicatoren die netbeheerders minder goed uitkomen te garanderen.

Meer transparantie over dienstverlening en financiële resultaten

Netbeheerders moeten het netbeheer zo goed mogelijk uitvoeren, zodat zij kunnen voldoen aan de wensen van de markt en de consument tegen redelijke kosten, zonder daarbij de activiteiten van andere partijen te verstoren. Het door ACM gehanteerde reguleringsmodel heeft er zeker toe bijgedragen dat netbeheerders efficiënter zijn gaan werken, afnemers betalen minder dan zij betaald zouden hebben zonder regulering.⁵ Tegelijkertijd vragen wij ons af of netbeheerders zo efficiënt als mogelijk opereren. Het blijkt namelijk dat zij over veel middelen beschikken, waarmee indirect commerciële activiteiten van netwerkbedrijven worden opgezet waarmee zij in sommige gevallen in concurrentie treden met marktpartijen. Dit is een punt van zorg omdat als de reguleringssystematiek goed zou werken, dat niet het geval zou moeten zijn. Waar activiteiten van netwerkbedrijven rechtstreeks concurreren met de activiteiten van marktpartijen is dit extra zorgelijk, omdat deze commerciële activiteiten mogelijk een financierings- of kennisvoordeel hebben van hun gereguleerde activiteiten, waardoor een gelijk speelveld met marktpartijen wordt verstoord. Innovatie door de markt wordt hierdoor al snel in de kiem gesmoord.

Aan de transparantie kan naar mening van ENL nog veel verbeterd worden. Het is nu onduidelijk of het een bewuste keuze is van publieke aandeelhouders om bewust geld in het bedrijf te laten zitten om te investeren in de netwerken en niet uit te keren als dividend). ACM kan daarop niet direct invloed uitoefenen, maar ACM zou de keuze van aandeelhouders hierin wel transparanter kunnen maken zodat er een goede afweging gemaakt kan worden op aandeelhoudersniveau Wij roepen ACM daar nadrukkelijk toe op.

³ Bnetz (2015), 'Evaluierungsbericht nach § 33 Anreizregulierungsverordnung'

⁴ Op de website van Ofgem ([LINK](#)) is de opbouw van toegestane inkomsten overzichtelijk weergegeven per netbeheerder. Daarnaast zijn op de website verwijzingen te vinden naar de performance reports die netbeheerders elk jaar moeten publiceren. Een voorbeeld is te vinden op de website van National Grid ([LINK](#)). Ofgem beoordeelt zelf periodiek de netbeheerders (de eerste performance review onder het nieuwe regulatorische (RIIO)-kader zijn nog niet beschikbaar.

⁵ Berenschot (2012), 'Tariefregulering in retrospectief' (onderzoek in opdracht van ACM)

De regulering is nu een vrij technische exercitie waarbij alleen de kenners in staat zijn uit de reguleringsdata nuttige managementinformatie te halen die gebruikt kan worden voor een gesprek over de prestaties. Hierdoor vindt het gesprek over de prestaties van netbeheerders ons inziens onvoldoende zichtbaar plaats. ACM zou verschillende **kernindicatoren** en **minimumeisen** kunnen publiceren, zodat voor het publiek en aandeelhouders duidelijk wordt hoe de netbeheerders het doen en de discussie hierover kunnen aangaan met het management. Denk daarbij bijvoorbeeld aan indicatoren als de OPEX en CAPEX per aansluiting. Deze informatie is in de “X-factor modellen” van ACM te vinden, maar niet eenvoudig toegankelijk. ACM zou kunnen verkennen of bijvoorbeeld op de website van ACM een ranking van netbeheerders kan worden geplaatst (“netbeheerder X is de meeste efficiënte van Nederland, netbeheerder Y scoort het slechtste”) inclusief een analyse van de efficiëntieverschillen (“netbeheerder Y heeft aanzienlijk hogere operationele kosten dan netbeheerder X en is daarom inefficiënt”).

Transparantie ontbreekt eveneens ten aanzien van de kostenallocatie door netbeheerders. Hierdoor is het onduidelijk of netbeheerders bijvoorbeeld hun financieringsvoordelen die volgen uit het lage risicoprofiel van hun gereuleerde activiteiten gebruiken voor de financiering van risicovollere nevenactiviteiten die in concurrentie treden met de markt. ACM heeft regulatorische accountingregels opgesteld en netbeheerders moeten een accountant naar de kostenallocatie laten kijken.⁶ Het is echter onduidelijk welke acties ACM zelf onderneemt om te voorkomen dat financieringskosten en de kosten van overhead op een onjuiste wijze worden gealloceerd. Nu de voltooiing van de eigendomssplitsing nadert, is het naar onze mening een goed moment om nog eens naar de allocatieregels en de controle daarop te kijken. De nadruk is immers verschoven van splitsing tussen het productie- en leveringsbedrijf en netwerkactiviteiten naar splitsing tussen de netwerkactiviteiten en andere commerciële activiteiten. Het belang van deze nieuwe commerciële activiteiten neemt toe – daarom wordt het des te belangrijker om ervoor zorg te dragen dat de kosten die in rekening worden gebracht voor commerciële activiteiten marktconform zijn.

Over de kostenallocaties binnen het netwerkbedrijf hebben wij vragen. Weet ACM welke allocatiesleutels door netwerkbedrijven zijn toegepast? Worden de financieringsvoordelen die netbeheerders hebben gebruikt om niet-netbeheerdersactiviteiten te subsidiëren? Wat zijn de verschillen tussen netwerkbedrijven? Toetst ACM de allocatie jaarlijks? In het kader van de filosofie van output-regulering heeft ACM aan dit soort vragen tot nu toe geen of slechts beperkt aandacht besteed. Hierbij was het idee dat netbeheerders die de kostenallocatie niet op orde hebben, door het systeem van maatstafregulering daar maar beperkt voordeel uit kunnen halen. Omdat de tarieven zijn gebaseerd op de sectorgemiddelde kosten zouden de eigen kosten van afzonderlijke netbeheerders maar van beperkt belang zijn. Nu verschillende netwerkbedrijven zich steeds actiever als marktpartij gedragen (en door het afnemende aantal netbeheerders de regulering minder effectief wordt) is het naar de mening van ENL zinvol om output-sturing aan te vullen met een zo goed mogelijk begrip van waar kostenverschillen tussen netbeheerders door ontstaan. Daarbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar hoe ACM kostenallocatie beoordeelt in de Postmarkt. In een besluit beoordeelt ACM het systeem van kostentoerekening van PostNL. Uit het besluit in 2015 blijkt dat ACM daarbij grondig te werk gaat⁷, die grondigheid zijn wij ook graag terugkomen in de beoordeling van kostenallocatie door

⁶ ACM stelt in de Regulatorische Accountingregels 2015 drie eisen aan verdeelsleutels, ze moeten de inzet van productiemiddelen reflecteren, consistent worden toegepast en transparant zijn. Omdat een nadere invulling ontbreekt hebben netwerkbedrijven aanzienlijke ruimte om te schuiven met de allocatie van kosten.

⁷ ACM (2015), Beoordeling van het toerekeningsstelsel Koninklijke Post NL ([LINK](#))

de netwerkbedrijven. Ook de kostentoe rekening van Schiphol wordt door ACM zeer uitgebreid getoetst per individuele verdeelsleutel.

Vorbereiding op toekomstige veranderingen zijn noodzakelijk

ACM kiest in het ontwerp-methodebesluit voor een lange reguleringsperiode. In combinatie met het geringe aantal wijzigingen ontstaat daardoor de indruk alsof ACM van mening is dat er de komende jaren geen veranderingen nodig zijn. ENL is van mening dat ACM zich in ieder geval op twee zaken moet voorbereiden:

1. Toevoegen nieuwe Key Performance Indicators om de kwaliteit van de dienstverlening van netbeheerders te beoordelen

ACM ziet in de energietransitie op dit moment geen aanleiding om het reguleringsmodel voor regionale elektriciteitsnetbeheerders radicaal aan te passen. Wij zijn het daarmee eens, hoofddoel zou moeten blijven dat netbeheerders zo “lean” mogelijk gaan en blijven werken.

Naast de financiële efficiëntie van de bedrijfsvoering worden de netbeheerders slechts beperkt beoordeeld op de kwaliteit van hun werk en het effect op de markt. De weinige niet-financiële indicatoren zijn het aantal storingen en het aantal storingsminuten. Echter, de energietransitie geeft aanleiding om ook aandacht te hebben voor andere kwaliteitsfactoren van netbeheerders zoals kwaliteit van informatie en data. Gebruikers van de data ondervinden immers (financieel) hinder van een eventuele slechte performance. Het zou daarom goed zijn als er nieuwe *Key Performance Indicators* (KPI's) worden ontwikkeld waarmee de kwaliteit van de dienstverlening transparant wordt gemaakt en het publiek en de aandeelhouders met de netbeheerder een kwalitatieve discussie kunnen voeren over hun gewenste performance.

Om in de toekomst bijvoorbeeld dynamische levertarieven mogelijk te maken, is de kwaliteit van data-aanlevering door netbeheerders van groot belang. In het methodebesluit zou al opgenomen kunnen worden dat netbeheerders verplicht worden om een aantal KPI's ten aanzien van de kwaliteit van data-aanlevering te publiceren en hier ook minimum eisen voor te bepalen.

2. Mogelijke consolidatie in het netbeheer

Het systeem van maatstafregulering heeft er in de afgelopen jaren aan bijgedragen dat netbeheerders efficiënter zijn gaan werken. Voor maatstafregulering is het wenselijk dat er een zo groot mogelijke vergelijkingsgroep is. In het netbeheer heeft de afgelopen jaren consolidatie plaatsgevonden en het is goed mogelijk dat die consolidatie zich voortzet. ACM moet zich daarom voorbereiden op de situatie dat maatstafconcurrentie op basis van alleen Nederlandse regionale netbeheerders niet meer effectief is. Wij zijn daarom geïnteresseerd in de wijze waarop ACM denkt om te gaan met verdere consolidatie. ACM zou daarbij moeten verkennen of het mogelijk is om ook buitenlandse netbeheerders in de benchmark op te nemen. Wellicht kan ACM hierbij putten uit ervaringen met de benchmark met buitenlandse transportnetbeheerders die nu ook al in de regulering van de Nederlandse transportnetbeheerder TenneT wordt gehanteerd. Daarnaast stellen wij voor om bij de benchmark ook aansluiting te zoeken bij andere relevante sectoren zoals de ICT sector. Met de komst van de slimme meter is digitalisering en de kwaliteit van meetdata steeds meer van belang. Om de koppeling met bijv. gebruiksvriendelijke energiebespaar apps voor consumenten te kunnen ontwikkelen zijn ook de standaarden uit de ICT sector van belang.

Het kost tijd om een dergelijke benchmark te ontwikkelen. Deze hoeft nog niet persé gebruikt te worden op dezelfde manier als de huidige nationale benchmark, maar kan wel gebruikt worden om van elkaar te leren (vergelijkbaar met de toenmalige vrijwillige benchmark in de Nederlandse watersector). Juist omdat het tijd kost om een dergelijke benchmark op te zetten, is het van belang om dit op tijd in gang te zetten.

Samenvattend

Sinds de invoering van maatstafregulering door ACM in het vorige decennium is er voor netbeheerders een duidelijke financiële prikkel om zo efficiënt mogelijk te werken. Het geringe aantal wijzigingen in het concept-methodebesluit (ten opzichte van het besluit voor de vorige periode) suggereert dat het reguleringsmodel ongewijzigd nog een reguleringsperiode mee kan. ENL benadrukt dat er vooral op het gebied van transparantie nog veel verbetering mogelijk is. Die transparantie-behoefte heeft niet alleen betrekking op de kostenefficiëntie maar ook op de andere eisen die door stakeholders als de leden van ENL op het gebied van dienstverlening, marktfacilitering en data kwaliteit aan netbeheerders gesteld worden. Het doel daarvan moet zijn om netbeheerders te stimuleren tegen zo laag moge kosten te leveren wat klanten en andere stakeholders van netbeheerders verwachten. Dit voorkomt ook dat netwerkbedrijven middelen die zij hebben verkregen vanuit het netbeheer kunnen gebruiken om als marktpartij op te treden op andere markten.

Wij verwachten dat u het definitieve methodebesluit regionale netbeheerders electriciteit op deze punten zult aanpassen.

Met vriendelijke groeten
Namens Energie Nederland,