

Faculteit Electrical Engineering
Electrical Power Systems

Den Dolech 2, 5612 AZ Eindhoven
Postbus 513, 5600 MB Eindhoven
Intern adres: Corona 2.19
www.tue.nl

Corona 2.11, Postbus 513, 5600 MB Eindhoven, NL
AANTEKENEN
Nederlandse Mededingingsautoriteit
Energiekamer, betr. 103345 / Consultatie over
innovatie
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Onderwerp
Reactie op consultatiedocument

Datum
3 november 2009

Contact
T +31 40 247 38 98/39 93
M +31 6 52 37 69 25
F +31 40 245 07 35
j.g.slootweg@tue.nl

Ons kenmerk
EPS09.89/JS/lc

Geachte mijnheer/mevrouw,

Op 16 oktober 2009 is in zaaknr. 103345 / Consultatie over innovatie een consultatiedocument (hierna: het Consultatiedocument) verschenen. De capaciteitsgroep Electrical Power Systems van de faculteit Electrical Engineering van de Technische Universiteit Eindhoven werkt intensief samen met diverse netbeheerders, onder andere met betrekking tot het door de Nederlandse regering van vitaal belang geachte thema Intelligente Netten/Smart Grids. De mate waarin netbeheerders in staat zijn, c.q. door het reguleringskader in staat gesteld worden tot het uitvoeren van onderzoek en innovatie is voor de capaciteitsgroep Electrical Power Systems dan ook van grote importantie, hetgeen op zichzelf reeds voldoende reden is om een reactie te geven op het door u uitgebrachte Consultatiedocument.

Belangrijker is echter nog dat onderzoek en innovatie absoluut onmisbaar zijn om (o.a.) de netbeheerders in staat te stellen de immense uitdagingen aan te kunnen waarvoor zij zich als gevolg van de noodzakelijke transitie naar een duurzame energievoorziening geplaatst zien¹. Gezien de (technische) levensduur van energienetten en de doorlooptijd die gemoeid is met (grootschalige) aanpassing van deze netten is het noodzakelijk om in een vroegtijdig stadium inzicht te verkrijgen in de consequenties van de energietransitie voor de energienetten en in de daaruit voortvloeiende innovatiebehoeften. Dit om deze vervolgens in te vullen door middel van het definiëren en uitvoeren van passende (wetenschappelijke) onderzoeksprogramma's en innovatieprojecten. Gezien de inherent lange doorlooptijd die gemoeid is met het uitvoeren van (grootschalige) aanpassingen aan de energienetten enerzijds en de toenemende urgentie van het klimaatprobleem anderzijds kan het belang van innovatie in de energiesector, waarvan de netbeheerders deel uitmaken, dan ook nauwelijks worden overschat.

Het feit dat (ook) de Energiekamer zich blijkens het uitbrengen van het Consultatiedocument bewust is van de noodzaak van innovatie door de beheerders van energienetten is op zichzelf genomen positief². Tegelijk moet echter worden geconstateerd dat het betoog van de Energiekamer op een aantal punten weinig diepgang heeft en/of inconsistent is en dat recente wetenschappelijke inzichten hierin niet zijn verwerkt. Een en ander zal in het navolgende nader worden toegelicht, waarbij ik mij beperk tot een reactie op hoofdlijnen en niet in detail zal ingaan op de specifieke vragen van de

¹ Zie ook randnr. 4 van het Consultatiedocument

² O.a. randnr.'s 37 en 64 van het Consultatiedocument

Datum
3 november 2009

Ons kenmerk
EPS09.89/JS/lc

Pagina
2

Energiekamer. Om eventuele verwijzing te vergemakkelijken, zijn mijn overwegingen bij het Consultatiedocument genummerd.

1. Als een van de aanleidingen voor het uitbrengen van het Consultatiedocument noemt de Energiekamer een (groot) aantal externe signalen³. In deze opsomming van signalen ontbreekt echter het in het Energierapport 2008 geformuleerde beleidsvoornemen van de regering: “Netwerkinnovatie wordt actief gestimuleerd”⁴. Het feit dat dit als beleidsvoornemen in het Energierapport is opgenomen, is vervolgens mede de aanleiding voor een op diverse plaatsen in het Energierapport aangekondigd⁵ en daarna door de Minister van Economische Zaken nog enkele malen herbevestigd traject om te komen tot een “heroverweging” van het reguleringskader.
2. Het feit dat dit (belangrijke) externe signaal niet is verdisconteerd in het Consultatiedocument draagt niet bij aan de helderheid m.b.t. het doel van het Consultatiedocument. De belangrijkste conclusie van de Energiekamer in het Consultatiedocument is, dat “innovatiekosten niet in aanmerking komen voor een tariefverhoging”⁶. Deze constatering werd echter in juni 2008 ook reeds met zoveel woorden door de regering gedaan en heeft geleid tot het reeds geciteerde beleidsvoornemen netwerkinnovatie actief te stimuleren alsmede tot de aankondiging van een daartoe door de regering noodzakelijk geachte heroverweging van het reguleringskader. Uit het Consultatiedocument wordt helaas niet geheel duidelijk wat de Energiekamer beweegt om op dit moment een discussie te entameren over de invloed van het *vigerend* wettelijk kader en het daarop gebaseerde reguleringskader op de innovatie-inspanningen van netbeheerders, terwijl de regering ruim een jaar geleden reeds heeft geconstateerd dat de (vermeende) negatieve invloed van het wettelijke en het reguleringskader op de innovatie-inspanningen van netbeheerders noopt tot een *heroverweging* hiervan, waarmee zij op dit moment doende is.
3. Het komt de diepgang en scherpte van het Consultatiedocument niet ten goede dat de Energiekamer niet inhoudelijk ingaat op de opgesomde “externe signalen”. De hoofdlijn van het Consultatiedocument behelst een uiteenzetting van de visie van de Energiekamer, die bestaat uit een interpretatie van door haar verrichte observaties en daaraan door haar verbonden conclusies. Aangenomen mag worden, dat de partijen die de in het Consultatiedocument opgesomde “externe signalen” hebben uitgezonden vergelijkbare observaties hebben verricht als de Energiekamer. Niettemin staat hun interpretatie hiervan en/of de daaraan verbonden conclusie haaks op de conclusies van de Energiekamer, aangezien al deze partijen net als de regering (zie hierboven) in meerdere of mindere mate, maar in tegenstelling tot wat geldt voor de Energiekamer, juist *wel* van mening zijn dat het vigerend reguleringskader problematisch is voor wat betreft de prikkels tot innovatie door netbeheerders. Een inhoudelijke analyse van de opvallende discrepantie tussen enerzijds het standpunt van de Energiekamer en anderzijds de consensus die blijkt uit de “signalen” van de andere partijen had het Consultatiedocument aan kwaliteit doen winnen.

³ Randnr.'s 5-9 van het Consultatiedocument

⁴ Energierapport 2008, p. 104

⁵ Energierapport, p. 23, p. 81, p. 109-110

⁶ Randnr.'s 44 en 49

Datum
3 november 2009

Ons kenmerk
EPS09.89/JS/lc

Pagina
3

4. In het Consultatiedocument gaat de Energiekamer uit van de premisse dat bedrijven die zich in een monopolioïde situatie bevinden, “net zo doelmatig moeten handelen als bedrijven op een markt met concurrentie”⁷. Als motief hiervoor dient een aantal universele macro-economische doelen die uitsluitend door middel van concurrentie bereikt (zouden) kunnen worden⁸. De huidige situatie waarin de (aan concurrentie onderhevige) financiële sector zich bevindt, maakt de algemene geldigheid van deze premisse echter hoogst twijfelachtig. Het feit dat niet zonder meer vaststaat en in het Consultatiedocument ook niet wordt onderbouwd dat deze premisse op netbeheerders (wel) van toepassing is (waar dit op financiële instellingen evident niet zonder meer het geval blijkt te zijn), heeft tot gevolg dat de onderbouwing wegvalt onder de passage waarin wordt gesteld dat het feit dat het huidige reguleringskader intrinsiek leidt tot realisatie van de (macro-economische) baten van innovatie en dat aanvullende prikkels daarom overbodig zouden zijn⁹.
5. Verder geldt dat de geponeerde stelling dat “maatstafconcurrentie werkt als een goedwerkende markt”¹⁰ sowieso niet houdbaar is. In een “goedwerkende markt” kunnen bedrijven door middel van innovatie niet alleen hun efficiëntie verhogen (en zo hun kostprijs verlagen), maar tevens extra waarde toevoegen aan producten (en daardoor hun marktprijs verhogen) of diversificeren naar andere markt(segment)en (en daarmee volumegroei realiseren). Van deze drie prikkels voor innovatie is voor een onder een methodiek van maatstafconcurrentie gereguleerde monopolist alleen de eerste van toepassing; van de andere twee is niet of nauwelijks sprake. Derhalve moet worden geconcludeerd dat op het punt van innovatieprikkels, in tegenstelling tot wat de Energiekamer beweert¹¹, maatstafconcurrentie slechts ten dele werkt als een goedwerkende markt en dat deze methodiek zeker niet alle in een “goedwerkende markt” aanwezige innovatieprikkels reproduceert.
6. De conclusie in de voorgaande overweging is er mede de oorzaak van dat, zoals recent wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond, het standpunt van de Energiekamer dat een en hetzelfde reguleringskader zowel kan dienen ter bevordering van de economische efficiëntie als ter bevordering van innovatie-activiteiten ten behoeve van de energietransitie, niet houdbaar is. De gehanteerde definitie en invulling van het begrip “doelmatigheid” heeft sterke invloed op de invulling van het reguleringskader. Een andere, bredere invulling van het begrip “doelmatigheid” zal derhalve leiden tot een ander reguleringskader dan het huidige, aangezien dit geënt is op een (te?) eenzijdig streven naar financiële doelmatigheid op de korte termijn¹². Gevolg van dit wetenschappelijke inzicht is dat wanneer de transitie naar een duurzame energievoorziening op dit moment een belangrijke(re) doelstelling wordt geacht naast (c.q. dan) (economische) doelmatigheid, fundamentele aanpassingen aan het reguleringskader noodzakelijk zijn; dit in afwijking van de aangehaalde stellingname van de Energiekamer.

⁷ Randnr. 3

⁸ Randnr. 2

⁹ Randnr. 52 en 63

¹⁰ Randnr. 52

¹¹ Op een na laatste zin van randnr. 3

¹² S. Suurmond, “Electricity network regulation in a changing energy sector—The ‘help’ of economics !?”, TU Delft, april 2009.

Datum
3 november 2009

Ons kenmerk
EPS09.89/JS/lc

Pagina
4

7. Dit wetenschappelijk inzicht wordt tevens onderbouwd door de grote verschillen die er internationaal bestaan in reguleringsmethodieken. Verondersteld mag worden dat reguleringsmethodieken wereldwijd ten doel zullen hebben om de “doelmatigheid” van monopolisten te bevorderen; een ander doel is althans moeilijk voorstelbaar. Dat er niettemin een grote variëteit aan methodieken bestaat, illustreert dat de veronderstelling dat er één (1) “goed” reguleringsparadigma (bijv. maatstafconcurrentie) zou bestaan en dat andere benaderingen “minderwaardig” zouden zijn niet houdbaar is; zowel de theorie als de praktijk laten zien dat de inrichting van een reguleringskader in sterke mate wordt bepaald door de wijze waarop het begrip “doelmatigheid” wordt ingevuld.
8. Op het vlak van innovatie door netbeheerders is er sprake van een zogenaamd *prisoner's dilemma*. Zoals de Energiekamer terecht opmerkt heeft een netbeheerder die effectiever en efficiënter innoveert dan de andere netbeheerders hier (althans op langere termijn) baat bij¹³. Tegelijk geldt echter dat wanneer geen enkele netbeheerder zou innoveren, de systematiek van maatstafconcurrentie ertoe leidt dat inefficiënties blijven voortbestaan en via de tarieven blijvend worden vergoed en/of dat maatschappelijk wenselijke innovaties niet ter hand worden genomen. Uiteraard zou dit macro-economisch en maatschappelijk ongewenst zijn. De gedragingen van de bij een *prisoner's dilemma* betrokken partijen zijn notoir onvoorspelbaar. Wanneer de betrokken partijen langdurig met elkaar optrekken en/of wanneer het risicoprofiel van alternatieven verschilt, neigen partijen echter veelal naar de “veilige optie”. Wanneer deze inzichten worden toegepast op de voorliggende thematiek, moet worden geconcludeerd dat er een groot risico is dat netbeheerders, die langdurig met elkaar te maken hebben en intensief samenwerken, kiezen voor de “veilige optie”; in concreto een (relatief) geringe innovatie-inspanning. In het licht hiervan is de optimistisch getoonzette conclusie van de Energiekamer “Samenvattend verwacht de Energiekamer dat netbeheerders binnen het huidige reguleringskader geprikkeld worden om innovatieve projecten op te pakken waarvan de voor hem verwachte baten hoger zijn dan zijn kosten”¹⁴ niet in lijn met wetenschappelijke inzichten uit de speltheorie.
9. Niet alleen de (spel)theorie, doch ook de praktijk wijst in een andere richting dan de aan het slot van de vorige overweging geciteerde conclusie van de Energiekamer. In Groot-Brittannië daalden onder een met de Nederlandse systematiek vergelijkbare vorm van maatstafconcurrentie de investeringen in innovatie van de netbeheerders sterk, zoals ook de Energiekamer aangeeft in het Consultatiedocument¹⁵. Deze observatie is in tegenspraak met de geciteerde, optimistische conclusie van de Energiekamer maar kan mogelijk wel (deels) aan de hand van de speltheorie (zie vorige overweging) worden verklaard. Daarnaast geldt dat het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en gezien het belang van de onderhavige thematiek te wensen ware geweest dat de Energiekamer de in Groot-Brittannië optredende daling van de investeringen in innovatie nader had onderzocht; ook dit had het Consultatiedocument doen winnen aan diepgang.

¹³ Randnr. 52

¹⁴ Slot van randnr. 52

¹⁵ Randnr. 9, waarbij de Energiekamer opmerkt “niet bekend te zijn met de precieze reden van de daling van de uitgaven aan Onderzoek & Ontwikkeling”

Datum
3 november 2009

Ons kenmerk
EPS09.89/JS/lc

Pagina
5

10. Zoals (ook) door de Energiekamer wordt onderkend stelt de noodzakelijke transitie naar een duurzame energievoorziening de netbeheerders voor grote uitdagingen. Niettemin komt de Energiekamer tot de conclusie “Het lijkt er daarom vooralsnog op dat het niet nodig is om additionele expliciete innovatieprikkels op te nemen in de reguleringsmethodes voor de periode vanaf 2011”¹⁶. Klaarblijkelijk is de Energiekamer van mening dat de netbeheerders in “voldoende” mate innovatief zijn, zodat aanvullende prikkels niet noodzakelijk zijn. Onduidelijk blijft echter op welke norm dit oordeel gebaseerd is. Gezien het grote maatschappelijke en economische belang van een betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening enerzijds en het relatief geringe aandeel van de transporttarieven in de rekening van de eindverbruikers anderzijds mag worden gesteld dat de maatschappelijke en economische consequenties van “te lage” investeringen in innovatie door de netbeheerders vele malen groter zullen zijn dan van “te hoge” investeringen in innovatie. Aangezien het moeilijk, zo niet onmogelijk is om de “optimale” omvang van innovatie-activiteiten te bepalen, lijkt het maatschappelijk belang eerder gediend met het toedienen van aanvullende prikkels tot innovatie aan netbeheerders dan met de conclusie van de Energiekamer dat deze “niet nodig” zouden zijn.
11. Als laatste overweging in het voordeel van aanvullende prikkels tot innovatie geldt dat wanneer de scope van het begrip (economische) “doelmatigheid” zou worden verbreed naar het geheel van de waardeketen waarvan de netbeheerders deel uitmaken (dus incl. hun toeleveranciers), mag worden aangenomen dat een hefboom-effect gecreëerd kan worden waardoor de baten, zeker op langere termijn, de gepleegde investeringen in innovatie zullen overstijgen¹⁷. Er is bepaald geen reden om aan te nemen dat de Nederlandse netbeheerders en onderzoeksinstituten minder creatief zouden zijn dan de Engelse; derhalve zullen gezien de door de Energiekamer aangehaalde ervaringen in Groot-Brittannië¹⁸ aanvullende prikkels tot innovatie ongetwijfeld veel creativiteit mobiliseren en economische groei genereren.

Ik hoop dat de bovenstaande inbreng van nut is en zie uit naar het uiteindelijke standpunt van de Energiekamer inzake noodzaak en wenselijkheid van additionele, expliciete innovatieprikkels, waarin naar ik aanneem de resultaten van deze consultatie zullen worden betrokken. Tot slot wens ik de Energiekamer wijsheid toe bij haar uiterst belangrijke taak om de drie pijlers onder een adequate energievoorziening, betrouwbaarheid, duurzaamheid en betaalbaarheid, optimaal in balans te brengen en te houden op zowel de korte als de lange termijn.

Hoogachtend,



Prof. dr. ir. J.G. Slootweg
Capaciteitsgroep Electrical Power Systems

¹⁶ Slot randnr. 63

¹⁷ Zie ook de tekstbox “Icoon: slimme netwerken” op p. 110-111 van het Energierapport 2008

¹⁸ Randnr. 9, “Na introductie van IFI zijn de uitgaven aan Onderzoek & Ontwikkeling flink gestegen.”