

Bespiegelingen op de toekomst van de regulering van het netbeheer

Peter Plug, Directeur Energiekamer

Nationaal Energie Forum 2008

Amsterdam, 26 november 2008

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Bijdrage publieke belangen tot op heden
3. Maatschappelijke ontwikkelingen
4. Toekomstige kwaliteit van de netten
5. Regionale netbeheerders en investeringen
6. Landelijke netbeheerders en investeringen
7. Voorlopige bevindingen

De Energiekamer wil na 10 jaar het reguleringskader evalueren en zo een bijdrage leveren aan het publieke debat

Discussie omtrent huidig reguleringskader

- **WRR:** Toezicht te veel gericht op korte termijn efficiency in plaats van lange termijn leveringszekerheid
- **Energierapport 2008:** Herziening van reguleringskader nodig met het oog op energietransitie
- **Commissie Kist:** Effectieve sturing op energiebedrijven en netbeheerders vergt aanpassingen in 'governance'
- **Algemene rekenkamer:** Onderzoekt de effectiviteit van tariefregulering

Inbreng Energiekamer

Discussie omtrent de toekomst van het reguleringskader **rationaliseren** door **feiten** en **theorie** in kaart te brengen

Bespiegeling van de **Energiekamer** omtrent de **houdbaarheid** van het **huidige reguleringskader** voor netbeheer

De kernvraag is: hoe houdbaar is het huidige reguleringskader voor het beheer van de elektriciteits- en gasnetten in de toekomst?

Aan de constatering door de Energiekamer aangaande netbeheer liggen feiten, theorie en opinies ten grondslag

Bronnen

FEITEN
(ENERGIEKAMER)

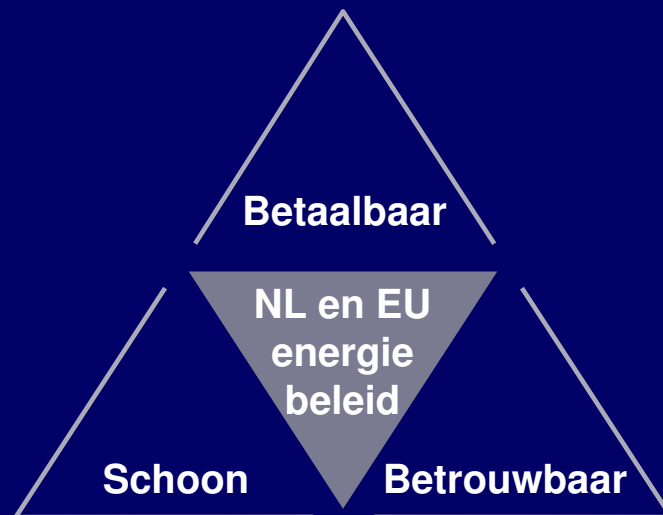
THEORIE
(SEO)

OPINIES
(Roland Berger)

**VOORLOPIGE
BEVINDINGEN
ENERGIEKAMER OP DE
TOEKOMST
VAN DE REGULERING
VAN HET NETBEHEER**

Netbeheerders spelen een belangrijke rol bij de borging van publieke belangen (betaalbaar, betrouwbaar en schoon)

Publieke belangen



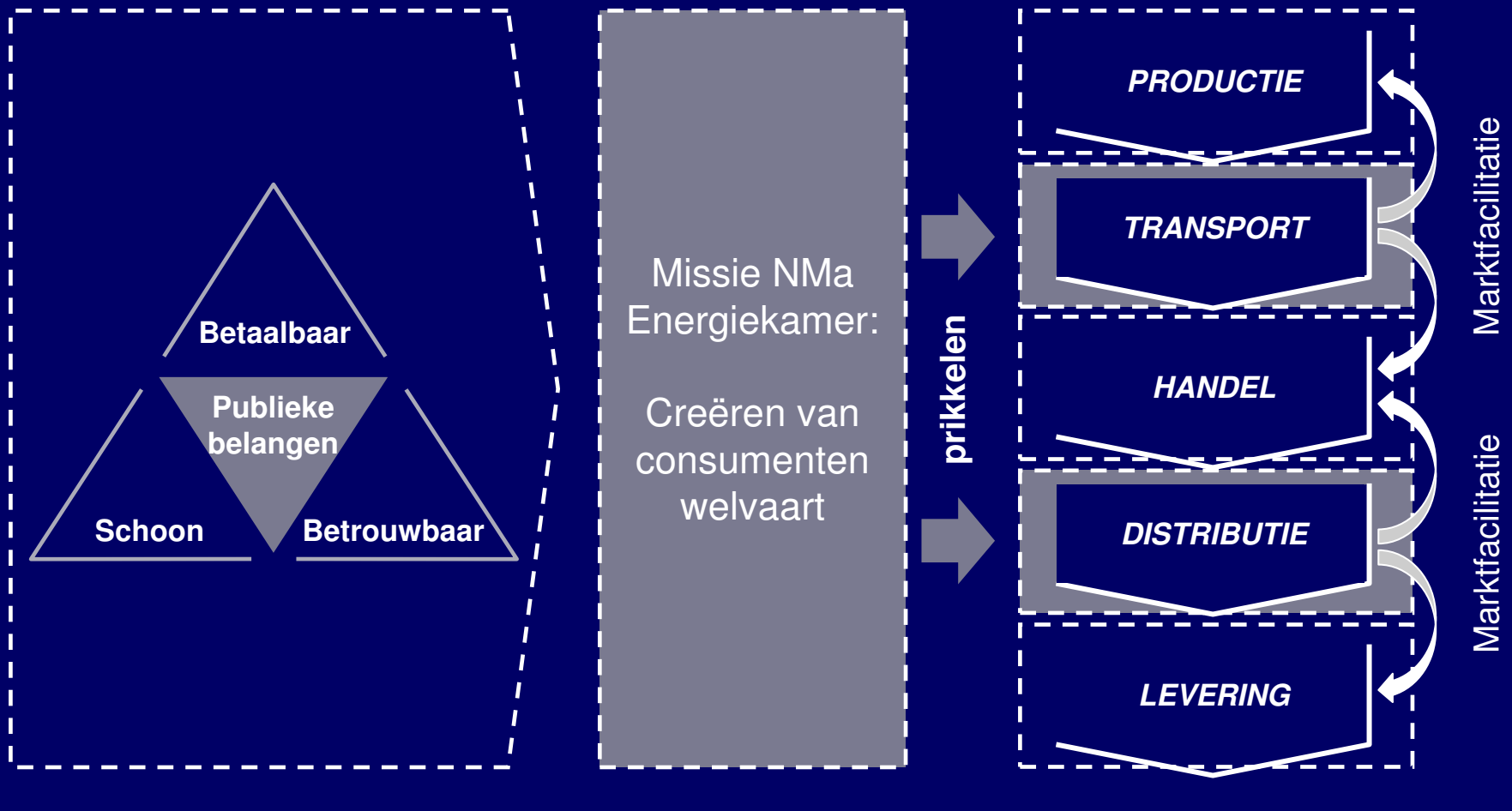
Betaalbaar, betrouwbaar en schoon vormen al ruim tien jaar de drie pilaren onder het energiebeleid in NL en de EU

Consequenties voor netbeheer

- **BETAALBAAR NETBEHEER** betekent een **doelmatige** bedrijfsvoering en effectieve **facilitatie** van de (geliberaliseerde) markt
- **BETROUWBAAR NETBEHEER** betekent een **kwalitatief hoogwaardig** net met voldoende **capaciteit** om aan de vraag te voldoen en **toegang** tot die capaciteit
- **SCHOON** betreft de **herkomst van energie**, niet primair het netbeheer. Wél stelt schone energie **eisen aan de netten en netopbouw**. Netbeheer moet opwekking en transport van schone energie faciliteren

INITIËLE
FOCUS
REGULERING

De Energiekamer heeft tot doel de netbeheerders te prikkelen de publieke belangen optimaal te bedienen



Inhoudsopgave

1. Inleiding
- 2. Bijdrage publieke belangen tot op heden**
3. Maatschappelijke ontwikkelingen
4. Toekomstige kwaliteit van de netten
5. Regionale netbeheerders en investeringen
6. Landelijke netbeheerders en investeringen
7. Voorlopige bevindingen

Doelmatig netbeheer als gevolg van regulering zal in 2010 tot EUR 6 miljard cumulatieve tariefsverlaging hebben geleid

Cumulatieve tariefsverlaging netbeheer als gevolg van regulering [m EUR]

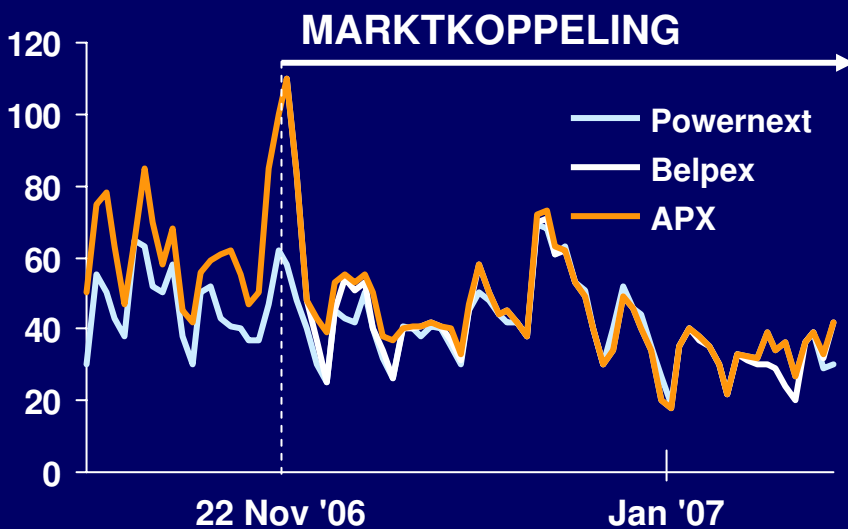


**Marktfacilitatie heeft positief bijgedragen aan marktwerking...
..... maar kan nog tot aanzienlijke verbeteringen leiden**

Voorbeeld effecten marktfacilitatie op de elektriciteitsmarkt

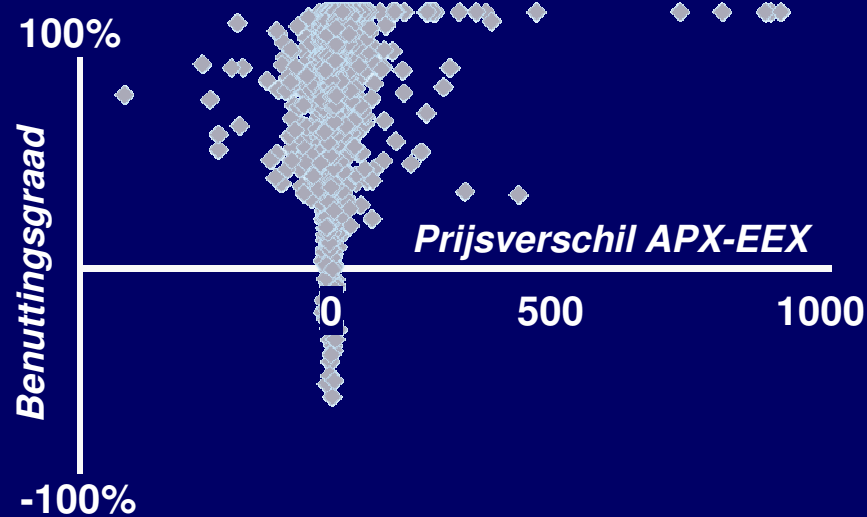
Convergentie marktkoppeling NL-BE-FR

EUR/MWh



*70% van de tijd is sprake van een
gelijke prijs op de spotmarkt*

Benuttingsgraad interconnectie NL-DE



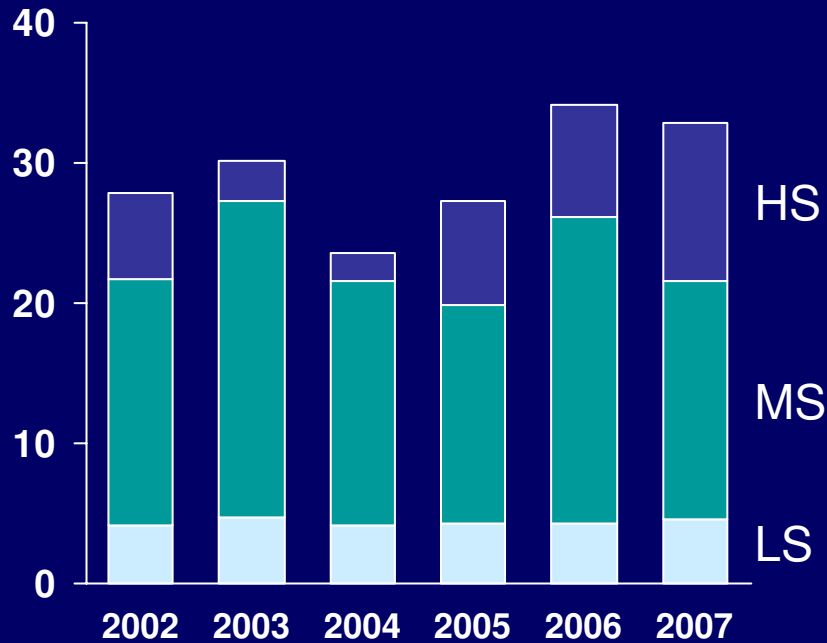
*Importcapaciteit wordt vaak niet
voor 100% benut*

De kwaliteit van het Nederlandse net is in vergelijking met andere EU-landen nog altijd hoog

Kwaliteit electriciteitsnet

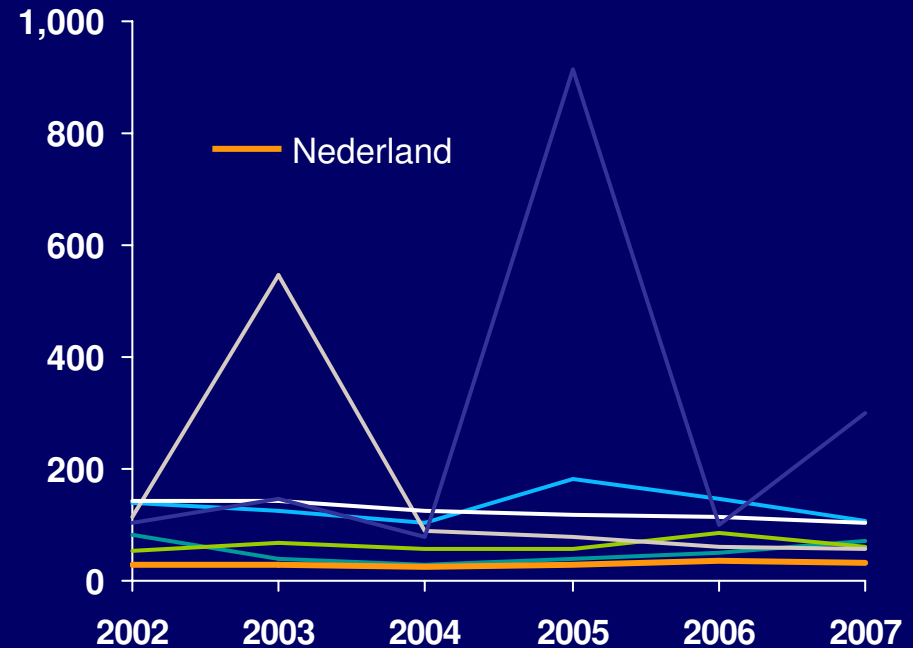
Uitval elektriciteitsnet in Nederland

Minuten uitval per klant per jaar



Internationale vergelijking kwaliteit

Minuten uitval per klant per jaar



Voorlopige bevindingen Energiekamer

- Tien jaar terug is de **Energiekamer** opgericht met de **opdracht** om **netbeheer efficiënter** te maken en **kostenbesparingen** door te geven aan **consumenten**
- Tien jaar regulering heeft geleid tot **EUR 6 miljard besparing** voor consumenten en een **efficiëntere benutting** van de **netten**
- Betere marktfacilitering** door **netbeheerders** kan de betaalbaarheid van de energievoorziening nog aanzienlijk versterken
- De **betrouwbaarheid** van de **netten** is nog **even hoog**; de focus op **betaalbaarheid** heeft tot dusverre **geen negatieve gevolgen** gehad

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Bijdrage publieke belangen tot op heden
- 3. Maatschappelijke ontwikkelingen**
4. Toekomstige kwaliteit van de netten
5. Regionale netbeheerders en investeringen
6. Landelijke netbeheerders en investeringen
7. Voorlopige bevindingen

De verschuiving in publieke belangen roept vragen op of het huidige reguleringskader nog wel voldoet



WRR: regulering is te veel op korte termijn efficiency gericht, niet op lange termijn leveringszekerheid

RNB's : maatstaf-concurrentie leidt tot vertraging bij de totstandkoming van investeringen

LNB's: Onzekerheid bij aanmerkelijke investeringen leidt tot uitstel van investeringen

Om de publieke belangen te kunnen blijven borgen, zijn significante investeringen in infrastructuur nodig

BETAALBAAR

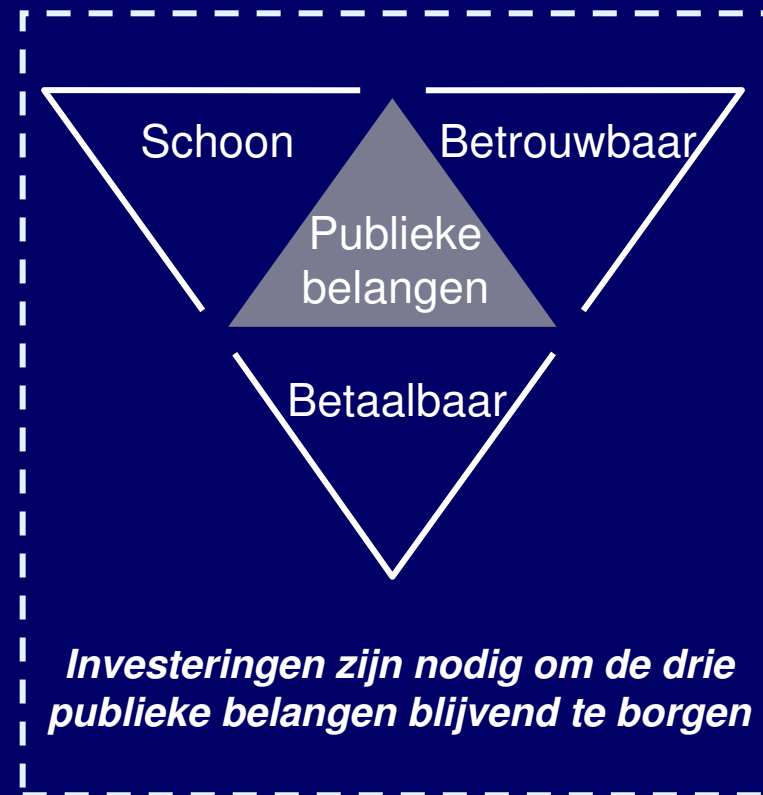
Uitbreiding van binnenlandse en grensoverschrijdende transportcapaciteit ter verbetering van de marktwerking (onder meer marktmodel)

BETROUWBAAR

Vervangings- en uitbreidingsinvesteringen om de kwaliteit van de netten te kunnen blijven garanderen

SCHOON

Uitbreiding van netten om duurzame capaciteit te kunnen aansluiten (stopcontact op zee) en **slimmere netten** voor o.a. invoering van groot-schalige decentrale opwekking (bijv. micro-wkk)



Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Bijdrage publieke belangen tot op heden
3. Maatschappelijke ontwikkelingen
- 4. Toekomstige kwaliteit van de netten**
5. Regionale netbeheerders en investeringen
6. Landelijke netbeheerders en investeringen
7. Voorlopige bevindingen

Regulering zou te veel op korte termijn efficiency zijn gericht, maar de beschikbare *historische data* bieden hierover geen uitsluitel

Conclusies WRR

- Het **reguleringskader** is teveel gericht op korte termijn efficiency en te weinig op leverings- en voorzieningszekerheid en duurzaamheid
- **Investeringsklimaat** kenmerkt zich door onzekerheid en wantrouwen
- **Toekomst** vraagt om herdefiniëring van de rollen tussen beleid en toezicht, waarbij de regering heldere richtlijnen formuleert

Constateringen Energiekamer

- Op hoofdlijnen is de Energiekamer het met de WRR eens over de herdefiniëring van de rollen
- Met betrekking tot het reguleringskader acht de Energiekamer nuancering op zijn plaats:
 - Uit historische data blijkt namelijk niet dat de kwaliteit van de netten negatief is beïnvloed door de focus op betaalbaarheid ¹⁾
 - Over het effect van doelmatigheidsregulering op de toekomstige kwaliteit van de netten bestaat geen goede informatie

1) zie ook slide 10

Uit de *theorie* blijkt dat doelmatigheidsregulering alleen zonder aanvullend beleid tot een slechtere kwaliteit leidt

Theoretische bevindingen

- Investerings in betrouwbaarheid van netwerkinfrastructuur vormen een kostenpost waarop bezuinigd wordt ten gunste van het korte termijn rendement
- Uit de economische literatuur blijkt dat incentive regulering *zonder* aanvullend beleid tot een slechtere kwaliteit leidt
- Uit de literatuur blijkt ook dat kwaliteitsbeleid positieve effecten op de kwaliteit van de netten heeft
- Vanwege de grote vertraging tussen (niet) investeren en het effect op netwerkkwaliteit zijn managers minder gefocust op kwaliteit op de lange termijn



In Nederland is echter sprake van aanvullend beleid via normstelling ($n-1/n-2$) en regulering van output (compensatieregeling/q-factor) en proces (KCD en KBS).

De vraag is: hoe effectief is dit aanvullende beleid?

Aan een belangrijke *voorwaarde* om te kunnen investeren wordt voldaan: netbeheerders beschikken over voldoende middelen

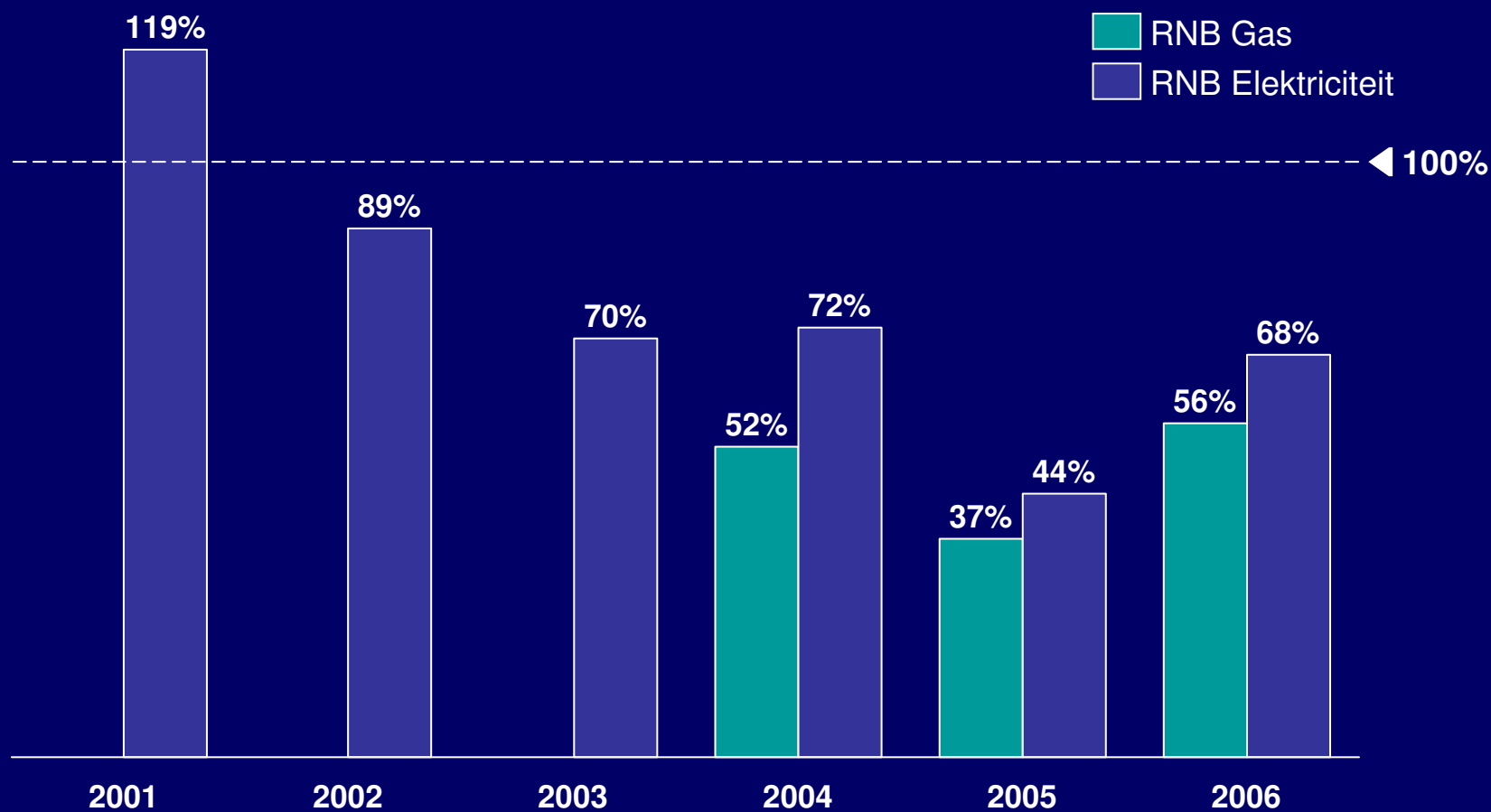
In verleden meer rendement dan redelijk

- In 2007 heeft de Energiekamer de behaalde rendementen onderzocht
- Uit dit onderzoek blijkt dat de onderzochte energiebedrijven in 2004 en 2005 op hun gereguleerde activiteiten circa **EUR 393 miljoen meer rendement** hebben behaald **dan** de Energiekamer **redelijk** acht
- Dit rendementsverschil komt neer op circa **EUR 15 per aansluiting per jaar**

Tot en met 2010 voldoende middelen

- In 2008 heeft de Energiekamer de 'financeability' van netbeheerders tot en met 2010 onderzocht
- Een netbeheerder is 'financeable' als hij beschikt over voldoende middelen om zijn wettelijke taken uit te voeren, d.w.z. om te voldoen aan zijn verplichtingen en de mogelijkheid heeft om investeringen te financieren
- Uit dit onderzoek blijkt dat nagenoeg alle netbeheerders **voldoende middelen** hebben **om de verwachte kosten (inclusief investeringen)** uit gereguleerde inkomsten **te betalen**

Desondanks blijven de investeringen van regionale en landelijke netbeheerders achter bij de afschrijvingen



**Maar is dat een voorbode voor slechte kwaliteit....?
Achterblijvende investeringen kunnen ook andere oorzaken hebben**

Mogelijk oorzaken dat investeringen lager zijn dan afschrijvingen:

De huidige kwaliteit van het netwerk is hoger dan vanuit efficiëntie oogpunt gewenst. 'Asset sweating' reduceert de kwaliteit en verlaagt tijdelijk de kosten doordat niet hoeft te worden geïnvesteerd
Historische goldplating

Investeringen zijn nu lager dan langjarig gemiddelde als gevolg van tijdelijk dal in technische en economische vervangingsnoodzaak.
Investeringsgolven

Alternatieve oorzaken¹⁾ lagere investeringen

Hoge boekwaarde
De oorspronkelijke regulatorische boekwaarde is te hoog gewaardeerd, waardoor kosten van vervangingsinvesteringen lager uitpakken en er "overwinst" ontstaat

Korte afschrijvingsduur
Economische afschrijvingsduur is korter dan de technische afschrijvingsduur. Hierdoor zijn jaarlijkse afschrijvingen structureel hoger dan investeringen

1) Niet limitatieve overzicht van oorzaken

Voorlopige bevindingen Energiekamer

- De **betrouwbaarheid** van de **netten** is nog **even hoog**; de focus op **betaalbaarheid** heeft tot dusverre **geen negatieve gevolgen** gehad
- Netbeheerders** hebben **voldoende geld** om te **investeren** ten behoeve van de **betrouwbaarheid** van de netten
- Niet eenduidig is vast te stellen **of het ernstig is** dat **investeringen achterblijven**, noch of het **reguleringskader** hiervan de **oorzaak** is
- Ook is niet eenduidig vast te stellen dat het **huidige kwaliteitsbeleid** voldoende is om de **betrouwbaarheid** van de netten op de **lange termijn** te **waarborgen**

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Bijdrage publieke belangen tot op heden
3. Maatschappelijke ontwikkelingen
4. Toekomstige kwaliteit van de netten
- 5. Regionale netbeheerders en investeringen**
6. Landelijke netbeheerders en investeringen
7. Voorlopige bevindingen

Regionale netbeheerders menen dat maatstafconcurrentie leidt tot vertraging bij de totstandkoming van investeringen

Opinie regionale netbeheerders

Constateringen Energiekamer



- De Energiekamer constateert dat investeringen van regionale netbeheerders lager zijn dan de afschrijvingen ¹⁾
- Naast onvoldoende prikkels vanuit het reguleringskader zou de reden hiervan kunnen liggen in: investeringsgolven, hoge dividenduitkeringen, etc. ²⁾
- In theorie maakt maatstafconcurrentie het onaantrekkelijk om de eerste te zijn binnen de maatstaf die kostenverhogende vervangingsinvesteringen doet

1) zie slide 19
2) zie slide 20

Voorlopige bevindingen Energiekamer

- Op basis van de **theorie** onderkent de Energiekamer dat **het huidige reguleringskader** kan leiden tot **uitstel van investeringen**
- Gelet op het enorme **belang van investeringen** voor de toekomst moet **aanvullend onderzoek** hierover meer duidelijkheid geven
- De **oplossingsrichting** voor deze kwestie is **niet evident**. Mogelijke alternatieven vragen om een **grondige afweging van voor- en nadelen**
- Essentieel is de **afweging tussen effectiviteit** (zeker zijn over investeringen) en **efficiëntie** (niet eindigen met nieuwe “bakstenen” of te dure netten)

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Bijdrage publieke belangen tot op heden
3. Maatschappelijke ontwikkelingen
4. Toekomstige kwaliteit van de netten
5. Regionale netbeheerders en investeringen
- 6. Landelijke netbeheerders en investeringen**
7. Voorlopige bevindingen

Landelijk netbeheerders menen dat onzekerheid bij aanmerkelijke investeringen leidt tot uitstel van investeringen

Opinie landelijke netbeheerders (LNB's)



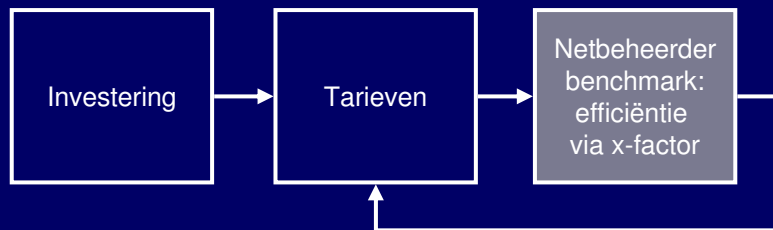
Het reguleringskader leidt tot uitstel van grootschalige investeringen ter vervanging, uitbreiding of innovatie van de netten

Constateringen Energiekamer

- Ook de **investeringen** van LNB's **blijven achter bij de afschrijvingen**
- LNB's wensen **meer zekerheid** bij grote investeringen (bijv. gasrotonde), en vragen om **informele zienswijzen** over nut, noodzaak en doelmatigheid
- Uitgangspunt is echter dat **net-beheerders beslissen** waar, wanneer en voor hoeveel geïnvesteerd wordt
- De **Energiekamer** ziet **ex-post** toe op **efficiëntie** van investeringen
- LNB's ontvangen een **hogere WACC** voor de **risico's** die gepaard gaan met **ex-post regulering** van investeringen

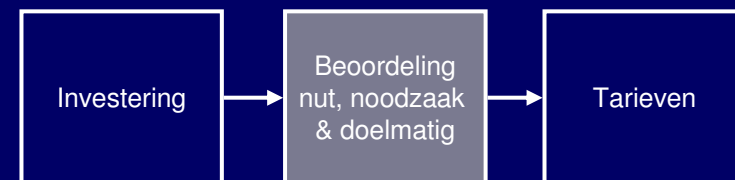
De vraag is of de huidige ex-post filosofie wel adequaat kan inspelen op de geconstateerde investeringsbehoeften

Ex-post regulering



- Investerings met een lange doorlooptijd en hoge verzonken kosten kennen grote risico's
- Onzekerheid is inherent aan de toekomst, maar wordt ook bepaald door beleid en (ex-post) reguleringssystematiek
- Risico-inschatting van de netbeheerder kan leiden tot bedrijfseconomische beslissing om een bepaalde investering uit of af te stellen...
- ...terwijl die investering juist grote maatschappelijke baten kan hebben

Ex-ante regulering



- Ex-ante comfort voor netbeheerders draagt bij aan het investeringsklimaat door onzekerheden weg te nemen...
-maar verkleint de onzekerheid en risico in de toekomst niet
- Onzekerheden en risico's verschuiven naar de overheid en de belastingbetaler
- Terwijl die doorgaans niet over betere informatie, kennis en middelen beschikt om de risico's te beheersen

Voorlopige bevindingen Energiekamer

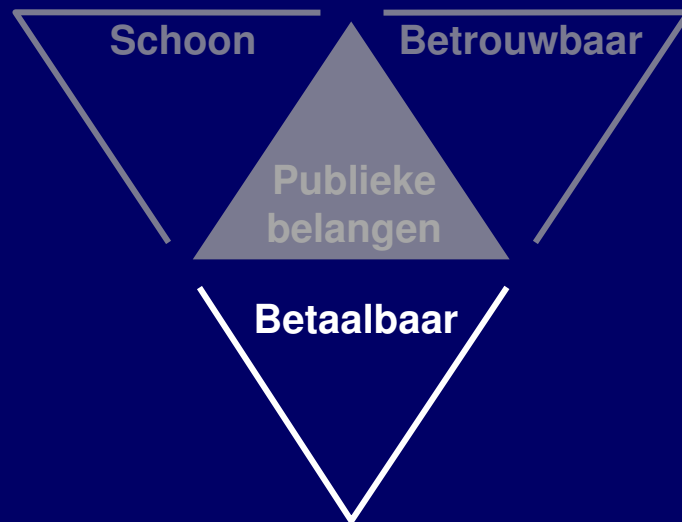
- De komende jaren zullen er **omvangrijke investeringen in de transportnetten** worden gedaan in het kader van betaalbaar, betrouwbaar en schoon
- Het huidige **reguleringskader** op basis van **ex-post** investeringsbeoordelingen lijkt te resulteren in **te veel onzekerheid** en daarmee onbedoelde **vertragingen**
- Regulering van investeringen op basis van **ex-ante** beoordelingen zouden in principe het **investeringsklimaat** kunnen **verbeteren**, maar onderzoek is nodig
- Om **consumentenwelvaart** te optimaliseren moeten **alle kosten en baten integraal afgewogen** worden
- Bij de beoordeling van nut en noodzaak is daarom een uitgebreide **maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) van groot belang**
- De **voorgenomen wetswijziging** van EZ is een **stap in de goede richting**: beoordeling nut en noodzaak door EZ, doelmatigheid door de Energiekamer

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Bijdrage publieke belangen tot op heden
3. Maatschappelijke ontwikkelingen
4. Toekomstige kwaliteit van de netten
5. Regionale netbeheerders en investeringen
6. Landelijke netbeheerders en investeringen
- 7. Voorlopige bevindingen**

Voorlopige bevindingen Energiekamer Betaalbaar

Publiek belang betaalbaar

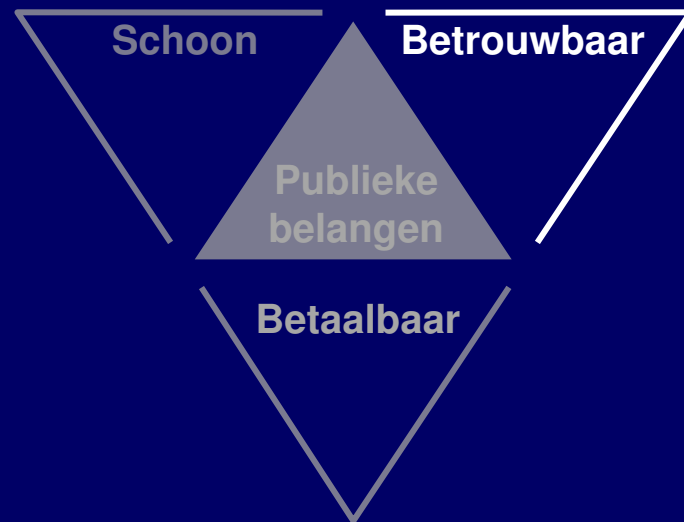


Voorlopige bevindingen

- **Regulering** heeft in de afgelopen 10 jaar **aantoonbaar** en **aanzienlijk resultaat** opgeleverd: de besparingen voor de consument bedragen **EUR 6 miljard** in 2010
- Ook is er **voortgang** is geboekt op **marktwerking**, alhoewel er nog veel verbetering mogelijk is
- Verbetering van de **marktwerking**, gefaciliteerd door (landelijke) netbeheerders, levert een **aanzienlijke bijdrage** aan het belang 'betaalbaar', door **lagere marktprijzen**
- Beschikking over (meer dan) **voldoende transportcapaciteit** voor de markt, nationaal en op de grenspunten, is daarom **essentieel**
- Om dit te bereiken is een **goed investeringsklimaat** een **noodzakelijke voorwaarde**

Voorlopige bevindingen Energiekamer Betrouwbaar

Publiek belang betrouwbaar

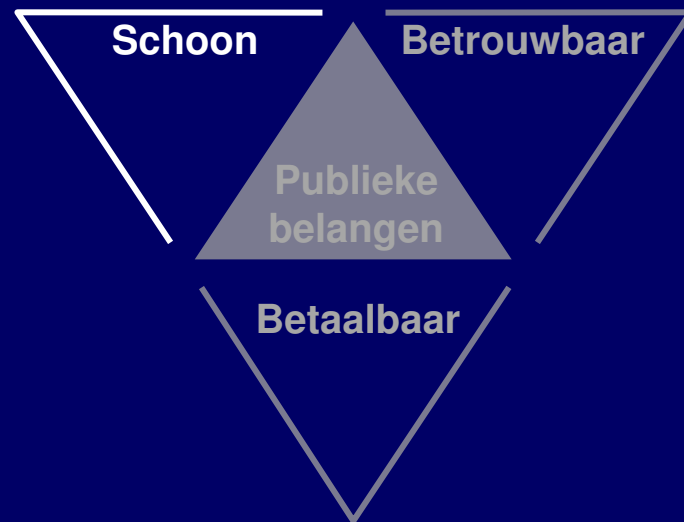


Voorlopige bevindingen

- Regulering heeft in de afgelopen 10 jaar **niet geleid tot lagere kwaliteit** van de netten
- In het verleden behaalde resultaten zijn echter **geen garantie voor de toekomst** (bijv. 'investeringsloop' van ca. 10-15 jaar)
- **Empirische** data bieden **geen uitkomst** over de **toekomstige kwaliteit** van de netten
- Wel constateert de Energiekamer dat er op een aantal **concrete kwesties** aanpassing van het reguleringskader wenselijk lijkt:
 - **Tijdigheid investeringen** binnen systeem van **maatstafconcurrentie**
 - Inpassing (**duurzame**) **productie** binnen het systeem van **maatstafconcurrentie**
 - **Vermaatschappelijking** van besluitvorming bij **grootschalige investeringen**

Voorlopige bevindingen Energiekamer Schoon

Publiek belang schoon



Voorlopige bevindingen

- **Regulering** heeft zich de afgelopen 10 jaar **niet specifiek gericht** op het belang 'schoon'
- Wat is de **rol van de netten en het netbeheer** gezien de toenemende aandacht voor een 'schone' energievoorziening ?
- Uitgangspunt voor de Energiekamer is dat het **netbeheer** vooral een **faciliterende rol** speelt: het reguleringskader en het netbeheer moeten **duurzame opwekking en transport faciliteren**
- In dat kader zal de **transitie** naar een meer duurzame opwekking tot (**aanzienlijke**) **investeringen in de netten** leiden.
- Om dit te bereiken is een **goed investeringsklimaat**, weliswaar binnen een gereguleerde omgeving, een **noodzakelijke voorwaarde**

Welke bijdrage zal de Energiekamer leveren aan deze discussie?

Position paper

Publicatie van een **position paper**, waarin relevante feiten, theorie en opinies van belanghebbenden aan de orde komen (december 2008)

Kwaliteit en regulering

Onderzoek naar **indicatoren** die in voorspellende zin inzicht kunnen geven in de **toekomstige kwaliteit** van de netten (2009)

Onderzoek naar **effectiviteit** van het **aanvullende kwaliteitsbeleid** (2009)

Investerings in maatstaf-concurrentie

Feitenonderzoek naar **oorzaak achterblijvende investeringen**; zijn er **voldoende investeringsprikkels**? (2009)

DCO in maatstaf-concurrentie

Onderzoek naar wijze waarop **duurzame producenten** (DCO) **ingepast** kan worden **in regulering** (onlangs aangekondigd)

Maatschappelijke aanmerkelijke investeringen

Aanpassing van wettelijk kader, met invoering '**nut&noodzaak**' **toets door EZ**, is eerste stap geweest

Samen met EZ bezien hoe dit wettelijk kader **verder uitgewerkt** moet worden, voor een goede uitvoering (2009)