

Anna van Buerenplein 43  
2595 DA Den Haag  
Postbus 90608  
2509 LP Den Haag  
Telefoon 070 - 2055 000  
secretariaat@netbeheernederland.nl  
www.netbeheernederland.nl

**Per e-mail en per post**

Consultatie-ACM@acm.nl

en

De heer Fonteijn  
Autoriteit Consument & Markt  
Postbus 16326  
2500 BH Den Haag

Ons kenmerk	BR-13-932
Behandeld door	Kirsten Wilkeshuis
Telefoon	070 - 205 50 27
E-mail	kwilkeshuis@netbeheernederland.nl
Datum	3 december 2013
Onderwerp	Rol duurzaamheid in energietoezicht, zaaknummer 13.0849.66

Geachte heer Fonteijn,

Met deze brief maakt Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders graag gebruik van de gelegenheid te reageren op het "Consultatiedocument Duurzaamheid in energietoezicht" van 22 oktober 2013 (hierna: het consultatiedocument). Na een aantal algemene opmerkingen vooraf zal Netbeheer Nederland ingaan op de in het consultatiedocument voorgelegde vragen.

***Algemene opmerkingen***

Netbeheer Nederland waardeert het dat ACM met dit document duidelijkheid wil geven over de ruimte die de wetgeving in de visie van ACM biedt om duurzaamheidsinitiatieven te faciliteren. De netbeheerders hebben samen met meer dan dertig maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden met een rondetafelbijeenkomst op 28 november jl. het initiatief genomen om mede uitvoering te geven aan het onlangs afgesloten Nationaal Energieakkoord. Tijdens deze bijeenkomst is het Actieplan Duurzame Energievoorziening van Netbeheer Nederland besproken. Dit Actieplan schetst een duurzaam toekomstbeeld dat netbeheerders samen met de betrokken partijen invulling willen geven en kan maatschappelijk op grote instemming rekenen. Het Actieplan hebben wij bij deze consultatiereactie gevoegd (zie bijlage). Hiermee nemen de netbeheerders een taak op zich om een

maatschappelijk nuttige bijdrage te leveren aan de energietransitie in het besef dat zij daartoe bij uitstek geëquipeerd zijn.

Voorafgaand aan het beantwoorden van de in het consultatiedocument voorgelegde vragen, wijst Netbeheer Nederland erop dat de bevoegdheden van ACM op het gebied van het bevorderen van duurzaamheid en energiebesparing zijn beperkt tot de (discretionaire) bevoegdheden die haar toekomen op grond van de vigerende wet- en regelgeving, waarvan ingrijpende wijzigingen aanstaande zijn. Desondanks geeft ACM een visie op duurzaamheid in energietoezicht waarbij zij uitgaat van de vigerende wet- en regelgeving. Daarbij geldt wat Netbeheer Nederland betreft dat ACM in haar visie niet te zeer zou moeten uitgaan van de huidige wetgeving omdat dit de toekomstbestendigheid van een 'visie' te beperkt maakt. Deze knelpunten zien wij bijvoorbeeld bij het realiseren van een tweede aansluiting bij collectieve zelflevering, de invoeding van groen gas en het reduceren van de netkosten voor de laadpalen voor elektrisch vervoer. Wij kunnen ons voorstellen dat ACM, gegeven bepaalde knelpunten, bij het ministerie bevordert dat aanpassing van wetgeving met het oog op de rol van netbeheerders bij het bevorderen van energiebesparing en verduurzaming gewenst is.

Netbeheer Nederland is het ermeê eens dat ACM in bepaalde gevallen duurzaamheid als een van de belangen meeweegt in de afweging die aan besluitvorming voorafgaat. Het afwegen van dit belang door ACM zal gebaseerd moeten zijn op een wettelijke grondslag. De aanstaande wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (STROOM I) voorziet in deze wettelijke grondslag. Op grond van deze wijziging is ACM gehouden om bij het vaststellen van de reguleringsmethode en de tarieven rekening te houden met, onder meer, duurzaamheid. (artikel 41, eerste lid, 41<sup>e</sup>, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 81, eerste lid en 82 tweede lid, Gaswet).

Netbeheer Nederland signaleert dat ACM in het consultatiedocument de nadruk legt op hernieuwbare bronnen, in het bijzonder: zonne-energie en windenergie. Dit zijn weliswaar belangrijke onderwerpen, maar het uiteindelijke doel om een duurzame samenleving te bereiken, is het reduceren van CO<sub>2</sub>-uitstoot (zie ook: het Energieakkoord). Naast zonne-energie en windenergie zijn er vele andere mogelijkheden om CO<sub>2</sub> te reduceren, ook in relatie tot het speelveld van de netbeheerder. Te noemen zijn de zeer energie efficiënte WKK-installaties die veel potentie hebben om CO<sub>2</sub> te reduceren. Deze worden in het consultatiedocument buiten beschouwing gelaten.

Verder wijst Netbeheer Nederland erop dat het visiedocument lijkt uit te gaan van een tijdshorizon van (slechts) 3-5 jaar en dat is geprobeerd in het visiedocument zo concreet mogelijk een visie neer te leggen. Die (relatieve) korte termijn visie in samenhang het concrete karakter bergen het gevaar in zich dat de discussie te zeer wordt beperkt. Netbeheer Nederland hecht eraan om niet slechts 5 jaar vooruit te kijken, zeker ook als het gaat om het regulerend kader in relatie tot duurzaamheid. Om nu een bestendige lijn uit te zetten over dit kader moet men een visie hebben van de energievoorziening en voorwaardenscheppende regulering over 10-15 jaar. Dat scheidt de mogelijkheden om daarnaar toe te groeien. Sommige wijzigingen in de regulering kunnen bovendien zo groot zijn dat een

overgangperiode wenselijk is. Netbeheer Nederland zou het zeer op prijs stellen als ACM in haar uiteindelijke visie meer dan één reguleringsperiode vooruit wil kijken.

Netbeheer Nederland hecht eraan dat het begrip duurzaamheid zodanig breed wordt uitgelegd dat voorkomen wordt dat kansen blijven liggen of dat het uiteindelijke doel – CO<sub>2</sub> reductie en het voorzien in een oplossing voor de eindigheid van fossiele brandstoffen – uit het zicht verdwijnt. Wij zijn er voorstander van dat zo'n dynamische invulling van dit begrip zijn beslag zal krijgen in de ingrijpende wetswijzigingen als gevolg van de operatie STROOM (integratie E- en Gaswet).

### **Vraag 1**

Netbeheer Nederland sluit zich aan bij de opvatting van de ACM dat wet- en regelgeving voor haar leidend zijn bij de uitleg van het begrip 'duurzaamheid'. Waar de wetgeving uitdrukkelijk betrekking heeft op 'duurzame elektriciteit' kan Netbeheer Nederland zich verenigen met de in de wet gehanteerde definities.

Netbeheer Nederland vraagt evenwel uitdrukkelijk aandacht voor het volgende. In een innovatieve sector geldt dat wetgeving door de werkelijkheid wordt achterhaald. In de transitie naar een duurzame energievoorziening waar innovatieve duurzaamheidsoplossingen zich aandienen, moet het begrip 'duurzaam' daarom zo dynamisch worden uitgelegd dat deze oplossingen niet onnodig worden belemmerd. Onder de algemene noemer 'duurzaam' moet daarom wat Netbeheer Nederland betreft alles kunnen worden meegenomen wat tot de gewenste energietransitie leidt. Reduceren van de uitstoot van CO<sub>2</sub> is het uiteindelijke doel van deze transitie. Een te statische uitleg van het begrip 'duurzaam' bergt het gevaar in zich dat nieuwe initiatieven onvoldoende ruimte krijgen en de transitie naar een duurzame energievoorziening onnodig wordt gefrustreerd. Dit is onwenselijk. Zoals in de inleidende opmerkingen al is aangestipt, rijst de vraag of in de door ACM voorgestelde visie maatregelen ter stimulering van CO<sub>2</sub> reductie wel onder het begrip 'duurzaam' vallen. Zoals hiervoor al aangestipt wordt het begrip duurzaamheid (zonder definitie) toegevoegd met het wetsvoorstel STROOM I dat nu voorligt in de Eerste Kamer.

Verder signaleert Netbeheer Nederland dat in onze duurzame samenleving de verschillende energiesystemen voor elektriciteit, gas, warmte en mobiliteit onderling steeds meer verweven zullen raken. Juist op het punt van die verwevenheid zullen zich de komende jaren in het toezichtdomein uitdagingen voordoen. Als voorbeelden waar die verwevenheid zich manifesteert, kunnen worden genoemd: laadinfrastructuur in steden ten behoeve van elektrische mobiliteit, de transitie van gas naar collectieve warmtesystemen en *power to gas*. Deze duurzame ontwikkelingen vallen ten onrechte niet onder de definitie van 'duurzaam' zoals door ACM in haar visiedocument gehanteerd.

### **Vraag 2**

ACM legt de vraag voor of het wenselijk is dat zij op grond van toepasselijke wet- en regelgeving een meer specifieke rol/taak krijgt op het gebied van duurzaamheid. Feitelijk is het aan de wetgever om

hier de kaders te stellen en in het verlengde daarvan ACM al dan niet een taak te stellen. Een taak voor ACM op dit gebied laat zich thans moeilijk voorstellen zonder dat de bedrijven waarop ACM toezicht houdt een expliciete (wettelijke) taak op het gebied van duurzaamheidsaspecten uitoefenen.

Zoals opgemerkt bij de 'algemene opmerkingen' hierboven staat Netbeheer Nederland erachter dat ACM in bepaalde gevallen duurzaamheid als een van de belangen in de besluitvorming meeweegt. ACM zal dat ook moeten bij de methoden en tarieven nadat STROOM I wet geworden is. In ieder geval achten wij het van belang dat ACM van de wetgever passende bevoegdheden krijgt om te oordelen over problemen, ook wel: uitdagingen, die aan de orde komen bij bijvoorbeeld de integratie van energiesystemen. Wij hebben er een voorkeur voor dat de overgang naar een duurzame energievoorziening wettelijk wordt verankerd waarbij ook aandacht is voor de rol van de netbeheerder en het netwerkbedrijf daarin. Vervolgens krijgt ACM een wettelijke bevoegdheid om duurzaamheid te betrekken in haar toezichttaken.

Er zullen in de energietransitie problemen rijzen waar op dat moment geen op maat gemaakte oplossingen in wetgeving voor zullen zijn neergelegd. ACM zou daar de bevoegdheid moeten krijgen toestemming te geven om af te wijken van het geldend wettelijk kader en, voor zover nodig, om de energietransitie te bevorderen. Het pas op het moment dat de noodzaak zich voordoet, aanpassen van wetgeving zou dan teveel tijd in beslag nemen en daarmee de transitie onnodig frustreren. Op het moment dat een innovatie nog in de kinderschoenen staat, is het bovendien onmogelijk om daar volwaardige wetgeving voor te maken. Hierna volgen twee voorbeelden. Een situatie waarin een afwijkende kwaliteit van gasinvoer aan de orde is waarvoor nieuwe standaarden moeten worden ontwikkeld en ingepast (Biogas), vraagt om een gecontroleerd leerproces. Een situatie waarin toestemming nodig is om af te wijken van het geldend wettelijk kader doet zich bijvoorbeeld voor als het gaat over gasnetten in een gebied met nog maar enkele gasaansluitingen omdat het gehele gebied verder is overgegaan op warmte. De bevoegdheid voor ACM om erin toe te stemmen dat plaatselijk afwijkende kwaliteitseisen kunnen gelden en de bevoegdheid voor ACM om erin toe te stemmen dat een netbeheerder een deel van zijn gasnet mag 'weghalen' op moment dat dit zeer onrendabel is, zouden tegemoetkomen aan de problemen waarmee de netbeheerder zich geconfronteerd ziet bij deze stap in de transitie.

Een belangrijke toegevoegde waarde van de ACM kan liggen in verstrekking/invulling van nadere richtlijnen die moeten zorgen dat het netbeheerdersdilemma (voorinvesteren vs doelmatigheid) niet een belemmering gaat vormen voor de duurzame energietransitie. In het Nationaal Energieakkoord is hiervoor al een hint gegeven in de vorm van het geven van ruimte voor voorinvestering als in structuurvisie duurzame plannen zijn benoemd. Dit is nog veel te vaag om tot concrete invulling en doelmatige investeringen van de netbeheerders te komen waarbij de afwegingen op dezelfde uitgangspunten en criteria zijn gebaseerd. Dit laatste is van belang om er voor te zorgen dat de efficiëntie druk op de netbeheerders niet leidt tot afwachten wie de eerste grote zet doet in (voor)investeringen in duurzame oplossingen. Heel concreet zou er gewerkt moeten gaan worden aan aanvullingen op de netcode waarin criteria zijn opgenomen voor onder andere redundantie en reserve

capaciteit van de distributienetten en koppeling van besliscriteria aan planvorming bij overheden (structuurvisies, bestemmingsplannen, etc).

De in paragraaf 2.2.4 genoemde toevoeging van duurzaamheid als criterium voor doelmatigheid sluit hier bij aan. Alleen is dit instrument (beoordeling bijzondere investeringen op doelmatigheid) volstrekt onvoldoende ingericht om de dynamiek van de komende veranderingen en daarbij horende investeringen in distributienetten op te gaan vangen. Daarom zal hier uitgewerkt en gestandaardiseerd moeten worden naar in netontwerp toepasbare criteria voor distributie netten gekoppeld aan criteria voor welke ontwikkelingen als hard (voldoende zeker om hieraan gekoppelde investering als doelmatig te zien) beschouwd mogen worden.

### **Vraag 3**

Netbeheer Nederland onderschrijft de genoemde uitgangspunten. Wij onderschrijven het uitgangspunt dat netbeheerders een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van duurzaamheid en zien daar ook uitdrukkelijk mogelijkheden voor. Wij achten het gewenst dat als netbeheerders deze verantwoordelijkheid invullen dit deel uitmaakt van de gereguleerde taakuitvoering.

### **Vraag 4**

Netbeheer Nederland onderschrijft voor de komende reguleringsperiode de visie van ACM met betrekking tot tariefregulering van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid. Hierbij merken wij op dat een netbeheerder die kiest voor maatregelen die duurzaamheid bevorderen in ieder geval niet via de maatstafregulering slechter af is dan een netbeheerder die niet kiest voor duurzame maatregelen. Netbeheer Nederland acht het het overwegen waard dat in de wetgeving zelf een definitie voor output-factoren voor duurzaamheid wordt vastgelegd, alsmede een bepaling dat hiermee in de tariefregulering op nader te bepalen wijze kan worden rekening gehouden. Te denken is aan de hoogte van de 'eigen voetafdruk' van CO<sub>2</sub> of de omvang van het aantal pilots of R&D-inspanningen op het gebied van verduurzaming.

Wel wordt het tijd dat er voor de langere termijn over alternatieven wordt nagedacht. Vanaf 2020 zal het huidige reguleringssysteem niet meer voldoen. Netten worden voor 50 jaar aangelegd. De economische levensduur van decentrale opwekking is gemiddeld 10-20 jaar. De inkomsten uit deze investeringen kunnen dan plotseling wegvallen. Het systeem van de huidige regulering kan hiermee niet omgaan. Inmiddels speelt dit probleem al bij WKK's. Onderzocht moet worden of de energietransitie in landelijke gebieden en in stedelijke gebieden wezenlijk van elkaar verschillen. In de regulering zal er eventueel ruimte moeten komen om rekening te houden met deze verschillen. Het voorgaande maakt duidelijk, zonder te pretenderen uitputtend te zijn, dat het wenselijk is om nu te beginnen met nadenken over de periode na 2020. De complexiteit en de wellicht noodzakelijke overgangmaatregelen maken het wenselijk dat we hier zo snel mogelijk mee aan de slag gaan.

### **Vraag 5**

De netbeheerders willen de vele duurzaamheidsinitiatieven die derden nemen graag, waar mogelijk, faciliteren en de gevolgen daarvan voor de netten onderzoeken. Om die reden hebben de netbeheerders er behoefte aan te kunnen experimenteren met andere dan de huidige tariefstructuren. Wij zouden daarom graag duidelijkheid hebben dat ACM ruimhartig ontheffing verleent van de tarievcodes en andere codes voor initiatieven om aan de gewenste energietransitie bij te dragen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de huidige tariefstructuren en voorwaarden zo rond het jaar 2000 zijn ontworpen en er niet op zijn gericht om duurzaamheidsdoelstellingen te halen. Bijvoorbeeld: in artikel 16, eerste lid, sub c van de Elektriciteitswet is bepaald dat de netbeheerder bij onderhoud, herstel en vernieuwing rekening moet houden met vraagsturing. De netbeheerder heeft nu echter geen middelen om hier actief gebruik van te maken in zijn tariefstelling en voorwaarden. Een ander voorbeeld is hiervoor gegeven bij de beantwoording van vraag 4: de levensduur van het net en van decentrale opwekking sluiten niet bij elkaar aan. In het huidige reguleringsstelsel is er geen ruimte om hiermee rekening te houden. Ten derde: het onderscheid tussen een aansluitdienst en een transportdienst zou kunnen worden heroverwogen. Een klant wil een bepaalde capaciteit en zal steeds minder geïnteresseerd zijn in het technisch georiënteerde onderscheid tussen de aansluiting en het net. Ten slotte kent de huidige regulering teveel een *'one size fits all'* karakter. Omdat er in de toekomst als gevolg van de energietransitie geen 'standaard' klant meer is, zal er meer behoefte zijn aan ruimte om maatwerk te kunnen leveren. Het is de uitdaging om juist hiervoor non-discriminatoire en transparante oplossingen te vinden. De netbeheerders hebben behoefte aan mogelijkheden om piekmanagement op lokaal niveau vorm te geven (zoals bijvoorbeeld door middel van tariefdifferentiatie of congestiemanagement).

### **Vraag 6**

Het is genoegzaam duidelijk dat voor het realiseren van veel duurzaamheidsinitiatieven in het begin marktpartijen onvoldoende belangstelling hebben en dit ook niet zonder impulsen verandert. Netbeheer Nederland is van mening dat de netbeheerders als publieke bedrijven – door hun publieke aandeelhouders en de aard van hun wettelijke taken en het bestaande toezicht daarop – bij uitstek geschikt zijn om initiatieven op te pakken en te stimuleren totdat er voldoende marktwerking is. Wij hopen dat de nieuwe wetgeving hiervoor meer mogelijkheden zal bieden dan de huidige. Wij kunnen ons verder voorstellen dat tussen ACM en regionale netbeheerders (door middel van een beslis- of afwegingsmodel) wordt afgesproken hoe te bepalen of en hoe lang netbeheerders de betreffende activiteiten mogen verrichten. ACM zou in dat geval op basis van rapportages van de regionale netbeheerders kunnen toetsen. Wij zouden er ook geen bezwaar tegen hebben als de netbeheerders op dit punt tijdelijk extra wettelijke taken zouden krijgen waarvoor ook gereguleerde tarieven zouden gaan gelden óf dat in de aanvangsfase (een deel van) de kosten van de betreffende activiteiten in de tarieven van de reeds gereguleerde diensten van de netbeheerder meegenomen zouden mogen worden. Het realiseren van de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen staat daarbij voorop. Wij dringen er daarom op aan in afwachting van de nieuwe wetgeving nu in ieder geval geen strengere eisen te

gaan stellen aan het ontplooiën van duurzaamheidsinitiatieven door de netbeheerders. Op het moment dat er voldoende marktwerking is, zal de netbeheerder zich ter zake moeten terugtrekken. Voor wat de relatie tussen de netbeheerder en zijn groepsmaatschappijen betreft, zullen de daarvoor geldende wettelijke regels uiteraard in acht moeten worden genomen.

#### **Vraag 7**

Wat Netbeheer Nederland betreft, wordt te gemakkelijk gesteld dat kosten (en dus ook opbrengsten) buiten de regulering moeten blijven en ten laste van winst of vermogen moeten komen. Zie verder het antwoord op vraag 6.

#### **Vraag 8**

Netbeheer Nederland wijst erop dat het regime van bijzondere uitbreidingsinvesteringen zodanig is ingekaderd dat geen enkele RNB hier gebruik van maakt. Netbeheer Nederland is dan ook van oordeel dat de beoordeling zoals die plaatsvindt in het kader van de uitbreidingsinvesteringen niet zou moeten worden gebruikt voor het beoordelen van duurzaamheidsinvesteringen omdat zulks geen effect zal sorteren.

Het toezicht op de Kwaliteits- en Capaciteitsdocumenten past niet in het kader van outputsturing; duurzaamheidstaak moet in prestatiemeting worden meegenomen (op basis van output-instrumentarium). Netbeheer Nederland acht het zinvol dat informatie met betrekking tot duurzaamheid wordt opgenomen in de factsheets.

#### **Vraag 9**

Netbeheer Nederland onderschrijft de visie van ACM op dit punt.

#### **Vraag 10**

Netbeheer Nederland is er voorstander van dat ACM bij het toezicht op (lokale) experimenten de belangen van duurzaamheid waar mogelijk laat prevaleren. De proeftuinen zijn vanwege het leereffect erg belangrijk. Het huidige wettelijk kader biedt geen of onvoldoende mogelijkheden om tijdelijk van bepaalde wet- en regelgeving af te wijken (terwijl wijziging van de wet- en regelgeving (nog) niet aan de orde is of te lang duurt). Wij dringen er derhalve op aan dat de ACM ruimhartig omgaat met proeftuinen en zijn het eens met de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op (lokale) experimenten.

#### **Vraag 11**

Als zesde thema zouden de netbeheerders graag aandragen hoe de genoemde kaders en toezicht aansluiten op Europese ontwikkelingen.

Ik dank u hartelijk voor de aan deze reactie te besteden aandacht. Tot beantwoording van nadere vragen zijn wij vanzelfsprekend graag bereid. U kunt daartoe contact opnemen met Kirsten Wilkeshuis (zie briefhoofd).

Met vriendelijke groet,

Laurens Knegt  
directeur