

Autoriteit Consument & Markt
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

Amsterdam, 3 december 2013

Betreft: Reactie NV Nuon Energy op Consultatiedocument Duurzaamheid in energietoezicht; Rol duurzaamheid in energietoezicht, zaaknummer 13.0849.66

Geachte heer/mevrouw,

Door middel van deze brief reageert Nuon onderdeel van Vattenfall (verder Nuon), graag op het Consultatiedocument Duurzaamheid in energietoezicht. Nuon staat achter de ambitie om over te schakelen naar een koolstofarme energievoorziening. Hiervoor zijn grote inspanningen nodig en dienen alle mogelijke barrières uit de weg geholpen te worden. Het is dan ook een goede zaak dat er helderheid geschapen wordt over de rol van duurzaamheid, zoals gedefinieerd in de Gas en Elektriciteitswet, in het toezicht op de energiemarkt door de ACM en wij juichen het initiatief van de ACM dan ook toe.

In het kort willen we graag de volgende kernpunten meegeven. In eerste instantie vinden we het belangrijk dat het meenemen van duurzaamheid een uitvloeisel is van beleid en dient zodoende ook daar belegd te zijn. Daar waar het toezicht knelt, is het van belang om tot een belangenafweging te komen. Hierbij is het belangrijk dat de ACM rekening houdt met maatschappelijke context en de dialoog met de stakeholders en beleidsmakers op zoekt. De rol van de ACM is om aan te geven wanneer dit niet past binnen de context van de wet. Ten tweede vinden we het van belang om extra waakzaam te zijn op een duidelijke rolverdeling tussen netbeheerder en commerciële partij. Met name op het gebied waar het nieuwe markten, producten en diensten betreft. Oneerlijke concurrentie en het impliciet beperken van het ontstaan van een markt met meerdere spelers ligt op de loer. Tot slot wijzen we graag op het belang van het actief geven van meer inzicht en transparantie aan ontwikkelaars van duurzame energie (met name windenergie) in hun rechten en plichten ten opzichte van de netbeheerder. Hier zou de ACM een rol kunnen spelen in het uitleggen van de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld door het organiseren van bedrijvendagen. Mogelijkerwijs zijn er ook nog extra maatregelen nodig om een tijdig gerealiseerde netaansluiting te garanderen. Hier gaan we nader op in bij de vragen 4 t/m 7 en we doen hiertoe ook een aantal voorstellen.

Onderstaand zullen we vanuit het perspectief van de activiteiten van Nuon antwoord geven op de vragen uit het consultatiedocument, in aanvulling op de reactie die Energie Nederland heeft gegeven.

Vraag 1

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u het eens bent met de door ACM gehanteerde reikwijdte van het begrip duurzaamheid in de context van haar sectorspecifieke toezicht op basis van de Elektriciteitswet en de Gaswet?

Nuon is het met de ACM eens dat het voor een beoordeling onder de mededingingsregels niet doorslaggevend is of een afspraak onder de vlag duurzaamheid wordt gemaakt, maar de vraag welk belang met een bepaalde afspraak wordt gediend, hoe dit belang kan worden gediend in termen van economische of technische vooruitgang en hoe zwaar dit weegt in verhouding tot de beperking van de mededinging.

Wat Nuon betreft zou de ACM het begrip duurzaamheid niet moeten gebruiken, maar de activiteiten benoemen waar de ACM een wettelijke rol heeft waar het duurzaamheid betreft. Daarnaast is de ACM wat Nuon betreft niet het orgaan dat als zodanig een kwalitatief oordeel kan vellen over duurzaamheid.

Vraag 2

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u het wenselijk acht dat de wetgever voor het werk van ACM een specifieke taak formuleert op het gebied van duurzaamheidsaspecten van de energievoorziening? Indien u dit wenselijk acht, hoe zou die specifieke taak volgens u dan moeten worden vormgegeven?

Nuon ziet geen reden dat de wetgever voor het werk van de ACM extra taken formuleert op het gebied van duurzaamheid. Het toezicht van de ACM richt zich met name op het bevorderen van de marktwerking en de regulering van de netten. Nuon vindt het belangrijk dat de ACM zich hier neutraal en waarde vrij opstelt: non-discriminair, transparant en objectief toezicht. In dit licht ziet Nuon geen reden om het toezicht voor duurzame energie anders in te richten dan het toezicht voor niet-duurzame energie. Verschillend toezicht kan leiden tot marktverstoringen, discriminatie en mogelijk tot reguleringonzekerheid die uiteindelijk ten nadelen komen aan de afnemers.

Nuon is wel van mening dat de ACM meer aandacht zou kunnen besteden aan de handhaving van de huidige regulering daar waar het gaat om de aansluitverplichting en de transport taak van Tennet en regionale netbeheerders. Indien er onvoldoende afvoercapaciteit in het hoogspanningsnetwerk van Tennet is om de stroom van een nieuw windpark af te voeren, geeft Tennet de gewenste duidelijkheid over de transportcapaciteit die nodig voor het nemen van een investeringsbeslissing. Aanpassing van het net en diepte-investering in het hoogspanningsnet horen tot de kerntaak van de netbeheerder en zou geen bottleneck moeten zijn voor producenten.

Vraag 3

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de uitgangspunten van ACM voor haar energietoezicht met betrekking tot duurzaamheid onderschrijft.

Nuon onderschrijft de genoemde uitgangspunten van regulering. Er dient wel voor gewaakt te worden dat het level playing field op de markt bewaakt wordt en dat de netbeheerder of de groep waar zij deel van uit maakt niet indirect bijdraagt / garant staat voor het ontwikkelen van commerciële / niet-gereguleerde activiteiten. Hiernaast is het van belang dat de ACM de beleidskeuzes van de politiek volgt en dat de ACM toetst of dit past binnen de wettelijke context van haar verantwoordelijkheid. Hier moet voorkomen worden dat de ACM opnieuw het beleid gaat bepalen. Hierbij sluit Nuon zich aan bij de reactie van Energie Nederland.

Vraag 4

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot tariefregulering van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid onderschrijft?

Vraag 5

Bent u van mening dat ACM op dit moment voldoende ruimte heeft en daar ook gebruik van maakt om duurzaamheidsaspecten mee te nemen bij de vaststelling van tariefstructuren en voorwaarden? Zo nee: welke wijzigingen in de tariefstructuren en/of voorwaarden zijn volgens u wenselijk en mogelijk?

Nuon gebruikt deze vraag graag om aandacht te vragen voor een aantal issues die we in de praktijk ervaren bij het realiseren van netaansluitingen. We zijn graag bereid met de ACM mee te denken over de mogelijkheden / onmogelijkheden om dit in wet- en regelgeving te verankeren.

Decentrale energie

In de ontwikkeling van decentrale opwek zijn de kosten voor aansluiting vaak een grote barrière. Een voorbeeld is de noodzaak voor een aparte aansluiting waar alleen ingevoed wordt om in aanmerking te komen voor verlaagd belastingtarief voor coöperaties. Daarnaast zijn er andere knelpunten in de huidige wetgeving die een barrière vormen voor decentrale opwek, en die leiden tot extra administratieve lasten. Voorbeelden zijn discussies rondom de directe lijn en de discussies rondom regelgeving rondom de BTW. Het kan aan te bevelen zijn om een breder onderzoek te starten naar de huidige wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van tariefregulering, waarbij gekeken wordt naar knelpunten voor decentrale initiatieven en de bijbehorende administratieve lasten, en er aanbevelingen komen om de wet te verbeteren. Hierbij dient wel als uitgangspunt te worden genomen dat nieuwe regelgeving non-discriminatoire en niet-marktverstoring is.

Aansluitingen windenergie

Voor de ontwikkeling van (windenergie) projecten is de timing van aansluiting op het elektriciteitsnetwerk vaak een probleem. Netbeheerders (zowel lokaal als nationaal) hebben - naar eigen zeggen - onvoldoende de mogelijkheid om de voorbereidingen te treffen die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat een park aangesloten is op het moment dat de eerste turbines gaan produceren. Dit komt doordat netbeheerders volledige zekerheid willen over de realisatie van een windpark, hetgeen vraagt om een investeringsbesluit van de ontwikkelaar. Omgekeerd is voor de projectontwikkelaar zekerheid over een tijdige netaansluiting cruciaal voor het nemen van een investeringsbesluit. Bovendien is er behoefte aan meer transparantie in het proces van de netbeheerder over de aanpak en benodigde stappen bij het realiseren van een netaansluiting en de mogelijke risico's die hiermee verbonden zijn.

Denkbare oplossingsrichtingen zijn:

- Het geven van een ontwikkelbudget aan de netbeheerders dat hen in staat stelt vooronderzoeken en vergunningstrajecten te financieren. Dit budget zou dan aangesproken kunnen worden op het moment dat er een bepaalde zekerheid is dat het park gerealiseerd zal worden, hiertoe dienen er criteria opgesteld te worden. Te denken valt aan de officiële start van een coördinatierегeling (rijks- of Provinciaal) of opname in de structuurvisie Wind op Land. Vanaf het moment dat er grotere materiële kosten nodig zijn, kunnen deze voorinvesteringen vanuit

overeenkomsten op de initiatiefnemers worden gehaald. Dit kan zorgen voor een substantiële vermindering van risico's en bij grotere projecten een tijdwinst van ruim 1 jaar worden gehaald.

- Het verleggen van de aansprakelijkheid voor gemiste inkomsten door het ontbreken van de aansluiting, conform de situatie in Denemarken of Duitsland. Dit betekent dat de verloren inkomsten die voortkomen uit het niet gerealiseerd hebben van de wettelijk verplichte aansluiting voor rekening van de betreffende netbeheerder komen en niet voor de initiatiefnemer.
- Het organiseren van bedrijvendagen voor ontwikkelaars van duurzame energie waar de ACM nadere toelichting geeft op de rechten en plichten van ontwikkelaars ten opzichte van de netbeheerder. Zulke interactieve dagen zouden ook voor de ACM belangrijke marktinformatie en praktijkvoorbeelden op kunnen leveren.

Daarnaast zien wij in de praktijk dat, vanwege de aansluitplicht onder de 10MVA, dat sommige windparken met een vermogen dat hier net boven ligt niet haalbaar zijn. Dit betreft parken van 10 tot 18 MW (4 tot 6 turbines o.i.d.). Deze parken zijn nodig voor de nationale doelstelling van 6.000 MW op land in 2020. In het huidige aansluitingsbeleid kunnen deze (relatief kleine) windparken de hoge kosten van netaansluiting in sommige gebieden niet individueel dragen en worden daarom dan ook niet gerealiseerd, terwijl ze politiek wel haalbaar zijn.

Mogelijke oplossingsrichtingen zijn:

- Samenvoeging van twee of meerdere nabij gelegen parken toestaan, de coördinatie hiervan zou bij de netbeheerder moeten liggen
- Kosten die doorberekend worden aan de windparken beperken (en dus deels ter verantwoording bij de netbeheerder te laten);
- Aanpassing van het systeem; grens van 10MVA verhogen.

Vraag 6

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op de rol en taken van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid onderschrijft?

Vraag 7

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre en op welke wijze ACM volgens u een rol zou moeten spelen in de relatie tussen netbeheerder en marktpartijen, specifiek met betrekking tot de invulling van de wettelijke taken op het gebied van duurzaamheid door de netbeheerder?

Nuon is het eens met de stelling van de ACM dat een netbeheerder zich allereerst strikt aan de uitvoering van zijn wettelijke taken dient te houden. De ACM stelt echter vervolgens dat een netbeheerder duurzaamheidsinitiatieven kan ontplooien, op het moment dat er geen markt is, en er dus ook geen marktbelemmering kan optreden. Nuon is van mening dat hier zeer voorzichtig mee omgegaan moet worden. Immers, hoe is vast te stellen of er wel of geen markt is als het gaat om nieuwe producten en diensten? In de casus "netbeheerders bouwen laadplaatsen elektrisch vervoer" komt dit dilemma duidelijk naar voren: op welk moment is er sprake van een markt en dus marktverstoring? Nuon is van mening dat de voorkeur heeft om de wet ook in deze gevallen strikt te handhaven, en niet zoals de ACM voorstelt dergelijke activiteiten tijdelijk te "gedogen".

Een onderdeel waar het toezicht van de ACM wat ons betreft nog onvoldoende helder is, betreft de mogelijkheid om een ontheffing te krijgen van de rol van netbeheerder bij een groter windpark dat met meerdere partners gerealiseerd wordt. Het gezamenlijk realiseren van een windpark komt in de praktijk steeds meer voor en het is op dit moment nog onvoldoende helder welke mogelijkheden er bestaan om in zo een geval zelf het net aan te leggen. Hetzelfde geldt voor de situatie dat een deel van een park verkocht wordt aan een andere eigenaar.

Vraag 8

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op investeringen en/of uitbreidingsplannen van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid onderschrijft?

Vraag 9

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op leveranciers in relatie tot duurzaamheid onderschrijft.

Voor wat betreft productontwikkeling is het wat Nuon betreft, aan de energiebedrijven hoe ('groene'/ duurzame) producten en diensten worden ontwikkeld al naar gelang de ontwikkeling van de markt en de wensen van de klant. Daar waar wet- en regelgeving bestaat is het wenselijk dat de ACM toezicht houdt; het is echter niet aan de ACM een kwalitatief oordeel het geven over wat wel en niet duurzaam is.

In de tekst voorafgaand aan deze vraag worden de begrippen "groen", "hernieuwbaar" en "duurzaam" door elkaar gebruikt. Dit werkt verwarrend. Wij raden de ACM aan om een begrip te hanteren en dit duidelijk te definiëren wat ze ermee bedoelt.

Vraag 10

Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op (lokale) experimenten met betrekking tot duurzaamheid onderschrijft?

Nuon onderschrijft de methode om allereerst experimenten uit te voeren om in de praktijk aan te testen waar de knelpunten zitten in de huidige regelgeving, zoals ook wordt vastgelegd in de experimenten AmvB. Nuon wil er wel bij stellen dat hier een taak ligt voor de ACM om erop toe te zien dat de experimenten daadwerkelijk op kleine schaal plaatsvinden, dat het echt tijdelijk is, dat er geen dwingend karakter vanuit gaat (keuzevrijheid voor consumenten die niet mee willen doen aan experimenten) en dat kosten niet verhaald mogen worden op derden.

Vraag 11

Bieden de vijf door ACM beschreven thema's volgens u een volledig overzicht van de rol van duurzaamheid in het sectorspecifieke energietoezicht? Zo nee, kunt u zo concreet mogelijk (liefst geïllustreerd door een casus) beschrijven welke thema's u mist?

De lijst met thema's lijkt ons redelijk volledig.

Graag danken we u voor de gelegenheid onze zienswijze aan u kenbaar te maken. Indien er naar aanleiding van onze reactie nog behoefte is aan aanvullende informatie, dan zijn we uiteraard graag bereid deze te verstrekken.

Met vriendelijke groet,

Marco Bosman

Directeur Policy and Regulatory Affairs Nederland.