

# Reactie op het consultatiedocument Duurzaamheid in Energietoezicht

## **Inleiding**

De Vrijhandelsorganisatie voor Elektriciteit en Gas (verder: “VOEG”) heeft kennisgenomen van het door de Autoriteit Consument & Markt op 22 oktober 2013 gepubliceerde consultatiedocument ‘Duurzaamheid in energietoezicht’. ACM geeft in voornoemd document aan welke ruimte zij ziet voor de rol van duurzaamheid in energietoezicht.

## **Ontwikkelingen in de markt**

VOEG staat in beginsel positief tegenover de opvatting dat duurzaamheid een rol zou moeten spelen in het toezicht van ACM. Zij juicht het initiatief van ACM om meer duidelijkheid te geven over de ruimte die de wetgeving biedt om duurzaamheidsinitiatieven te faciliteren dan ook toe. Juiste afbakening van het begrip duurzaamheid en toezicht daarop door de ACM scheidt helderheid in de energiesector en komt de transparantie ten goede.

Anderzijds bespeurt VOEG ook een zorgelijke ontwikkeling. Er lijkt de laatste tijd op het gebied van duurzaamheid door beleidsmakers en toezichthouders ruimte te worden gezocht voor initiatieven die zich afspelen buiten het level playing field van de markt, omdat “de markt het niet zou oppakken”. Met die mogelijke stelling is VOEG het oneens: voor een dergelijke premature conclusie bestaat geen grond, anders dan het gegeven dat in onderzoeken naar activiteiten op het gebied van energy efficiency en duurzaamheid stevast ten onrechte wordt gefocust op (het gebrek aan) activiteiten van de grote, traditionele energiebedrijven. Het zijn namelijk de nieuwe toetreders (onder meer verenigd in VOEG) en nieuwe onafhankelijke dienstenaanbieders die massaal zullen inspelen op ontwikkelingen zoals de grootschalige uitrol van slimme meters en duurzaam decentrale initiatieven. Om deze markt(en) op gang te brengen, zijn geen stakeholders van ‘buiten de markt’ nodig (ook niet tijdelijk); inmenging door dit soort partijen zal slechts marktversturende en contraproductieve effecten hebben.

VOEG wenst hierbij te benadrukken dat zij namens haar leden slechts spreekt vanuit rationele, bedrijfseconomische beginselen. Er bestaat bij de leden van VOEG vanuit hun respectievelijke achtergronden als nieuwe toetreders niet zoiets als ‘splittingspijn’. Sterker nog, de leden van VOEG staan te trappelen om in nauwe samenwerking met bijvoorbeeld de regionale netbeheerders de energiesystemen van de toekomst vorm te geven.

### **Rol ACM algemeen**

Gegeven het voorgaande, is het naar de mening van VOEG essentieel dat ACM ook bij duurzaamheid binnen de aan haar wettelijk toebedeelde (toezichts)taken blijft en deze niet zonder wettelijke grondslag uitbreidt.

ACM gaat in het consultatiedocument daarbij in op de vraag in hoeverre netbeheerders naast hun wettelijke taken ook andere activiteiten op het gebied van duurzaamheid mogen ontplooiën. ACM is van mening dat een netbeheerder zich in beginsel strikt aan de uitvoering van zijn wettelijke taken dient te houden (ook op het gebied van duurzaamheid). Anderzijds stelt ACM dat een netbeheerder onder bepaalde strikte voorwaarden wel duurzaamheidsinitiatieven zou mogen ontplooiën die niet onder zijn wettelijke taken vallen, bijvoorbeeld daar waar er nog geen sprake is van een markt en dus ook geen marktbelemmering kan optreden. Welke duurzaamheidsinitiatieven ACM bedoelt of een afbakening van de aan de netbeheerder door ACM voorgestelde toegestane activiteiten wordt door ACM niet nader omschreven. Dit veronderstelt dat activiteiten door de netbeheerder in het commerciële domein daar ook onder vallen.

VOEG heeft zwaarwegende bezwaren tegen het voornemen om een netbeheerder vrijheid toe te kennen voor het ontplooiën van activiteiten/dienstverlening op het gebied van duurzaamheid in het commerciële domein. Nog even afgezien van de vraag wie er bepaalt of er op een bepaald gebied nog geen sprake is van een markt. Dit alles valt buiten de scope van de aan een netbeheerder toegekende wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Menging van de netbeheerder in het commerciële domein is in strijd met de wet en werkt markt- en concurrentieverstorend.

VOEG acht het toestaan van commerciële activiteiten door de netbeheerder derhalve zeer onwenselijk en is van mening dat de taken van de netbeheerder beperkt dienen te blijven tot die, die wettelijk aan haar zijn toebedeeld. Bovendien acht VOEG, voor zover duurzaamheidsinitiatieven van de netbeheerder in het commerciële domein liggen, toezicht daarop door ACM in dit kader, onuitvoerbaar.

Gezien het bovenstaande wenst VOEG te reageren en haar zorg uit te spreken over de rol en taken van de netbeheerder. Daartoe beantwoordt VOEG de door ACM in paragraaf 3.2, thema 2 gestelde vragen 6 en 7:

**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?*

### **Uitgangspunten**

VOEG is van mening dat de netbeheerder slechts die activiteiten mag uitvoeren die voortvloeien uit de door de wet aan de netbeheerder toegekende taken. Die taken dienen zich te richten op het gebied van betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van de energievoorziening.

In artikel 16 van de E-wet, waarin duurzaamheid expliciet wordt genoemd, zijn de taken van de netbeheerder neergelegd. Voor gas zijn de taken neergelegd in de artikelen 10 en 10a van de Gaswet.

### **Afbakening van de rol van de netbeheerder**

De hier boven genoemde bepalingen uit de Gas- en Elektriciteitswet bieden de netbeheerder genoeg ruimte om, op het gebied van haar taakstelling, die zien op met name infrastructuur, duurzaamheidsinitiatieven te ontplooiën. VOEG begrijpt dat voor de energietransitie wellicht een andere, meer proactieve rol van de netbeheerders op termijn wenselijk is (of door de netbeheerder wenselijk wordt geacht), maar die rol voor de netbeheerder ligt niet in het commerciële domein, maar op het gebied van betrouwbaarheid en duurzaamheid van de energievoorziening.

Door verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening en de ontwikkeling van bijvoorbeeld decentrale vormen van energieopwekking zullen andere en aanvullende eisen aan de bestaande infrastructuur worden gesteld en zullen investeringen nodig zijn. Duurzaamheidsinitiatieven kunnen dan ook door netbeheerders worden ontplooid op het gebied van bijvoorbeeld innovaties van het elektriciteitsnet en de ontwikkeling van slimme netten. De wet biedt daar naar mening van VOEG genoeg ruimte voor. Ruimte voor activiteiten buiten de taakstelling van de netbeheerder (op het commerciële marktdomein) is er op grond van de wet niet. Voor zover de netbeheerder mogelijkheden krijgt voor aanvullende activiteiten buiten de thans bestaande wettelijke taken, zou dat een wettelijke basis dienen te krijgen. Die basis ontbreekt. Het is onwenselijk dat ACM zonder wettelijke grondslag beleid formuleert.

Indien en voor zover de netbeheerders in het kader van duurzaamheid wensen te experimenteren, geeft het 'Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteit' daartoe een mogelijkheid. Dit besluit geeft o.a. netbeheerder mogelijkheden om af te wijken van bij of krachtens de Elektriciteitswet 1998 gestelde regels. De rol van ACM is in dit kader gedefinieerd.

Ten overvloede zij hier nog opgemerkt dat de ACM geen afbakening geeft van de duurzaamheidsinitiatieven die de netbeheerder buiten haar wettelijke taken zou kunnen ontplooiën. Dit veronderstelt zoals gezegd dat activiteiten door de netbeheerder zich tevens in het commerciële (markt)domein zouden kunnen afspelen. Ook daarvoor is geen wettelijke basis aanwezig. Voor zover er door de netbeheerder al commerciële activiteiten zouden mogen worden ontplooid, zouden die activiteiten slechts dienen te zien op de aan de netbeheerder toebedeelde wettelijke taken op het gebied van betrouwbaarheid en duurzaamheid van de energievoorziening. Voor toetreding van netbeheerders tot het commerciële domein van de 'energiemarkt' is geen plaats.

### **De Wet onafhankelijk Netbeheer**

Ook de Wet onafhankelijk Netbeheer (verder: 'splitsingswet') en de (uitwerking daarvan) in de Elektriciteits- en Gaswet, beperkt naar het oordeel van VOEG de mogelijkheden voor commercialisering van de netbeheerders. De Splitsingswet is gemaakt om te voorkomen dat commerciële activiteiten van een netbeheerder oneigenlijk profiteren van het hebben van een elektriciteitsnet en de kennis die zij daarvan heeft. Indien netbeheerders worden toegestaan commerciële activiteiten te ontplooiën in het kader van duurzaamheid is ook dat in strijd met de wet. Daarnaast wordt een ongelijk speelveld gecreëerd en is er een risico van ongeoorloofde kruissubsidiëring (al of niet in groepsverband) aanwezig.

### **Ongelijk speelveld en kruissubsidiëring**

Netbeheerders hebben gezien hun taakstelling beschikking over informatie die overige marktpelers niet hebben. Indien netbeheerders zich op het commerciële domein kunnen bedienen van die informatie is het gevaar van het creëren van een ongelijk speelveld en ongeoorloofde kruissubsidiëring aanwezig. Dat is onwenselijk.

#### Een voorbeeld

De netbeheerder is op grond van het (concept)Besluit grootschalige uitrol op afstand uitleesbare energiemeter verantwoordelijk voor het plaatsen van de slimme meter en het verstrekken van informatie over de meter aan de eindverbruiker. Indien de netbeheerder de mogelijkheid wordt geboden om commerciële proposities aan te bieden aan eindverbruikers, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van energiebesparingsproducten of -diensten die gebruik maken van een slimme meter, heeft de netbeheerder profijt van haar rol in de energiemarkt. Doordat de netbeheerder volledig inzicht in de uitrolplanning heeft (gegevens waarover andere spelers in de energiemarkt vooralsnog niet (tijdig) kunnen beschikken) kan aan een consument op het juiste moment een gericht aanbod worden gedaan voor een besparingsproduct en/of dienst (ongelijk speelveld). Door gelijktijdige plaatsing van de slimme meter en installatie van bijvoorbeeld een slimme thermostaat, wordt door de netbeheerder en/of groepsmaatschappij tevens een (kosten)voordeel behaald (kruissubsidiëring). Een voordeel dat leveranciers die gelijksoortige producten of diensten aan bieden niet hebben waardoor zij nauwelijks met de netbeheerders kunnen concurreren.

Leveranciers kunnen zich in de energiemarkt mede onderscheiden door het aanbieden van besparingsproducten en/of diensten die gebruik maken van de slimme meter. Door meerdere leden van VOEG wordt deze ontwikkeling gezien als de toekomst van de energiemarkt. Dit onderscheidend vermogen bevordert het onderscheidend vermogen van aanbieders en leidt tot meer concurrentie op de energiemarkt. Indien ook de netbeheerder in dit commerciële domein zou mogen acteren, zal de consument uit oogpunt van gemak een besparingsproduct van de netbeheerder afnemen gelijktijdig met de plaatsing van de slimme meter, waardoor ook de incentive om voor een andere aanbieder te kiezen, wordt weggenomen.

De door de ACM gestelde voorwaarden aan het ontplooiën van duurzaamheidsinitiatieven door de netbeheerder zullen bovengenoemde gesignaleerde problemen niet wegnemen. Hieronder wordt kort op de door ACM gestelde voorwaarden ingegaan door middel van enkele concrete voorbeelden.

- *De activiteit moet een tijdelijk karakter hebben, opdat andere marktpartijen een eerlijke kans krijgen als deze de markt willen betreden zodra deze zich in voldoende mate ontwikkeld heeft.*

En:

- *De markttoegang voor andere potentiële aanbieders van de betreffende dienst moet niet verstoord worden door de netbeheerder.*

Uitgaande van bovengenoemd voorbeeld zal een tijdelijk karakter geen soelaas bieden voor een goede marktwerking. Nog even afgezien van de vraag of het aan de netbeheerder is om te bepalen of een markt zich voldoende ontwikkeld heeft, zal een consument, indien deze tot de aanschaf (of gratis verkrijging!) van een energieverbruiksdisplay bij een netbeheerder overgaat, gezien de economische levensduur van dergelijke apparaten, niet snel nóg een keer tot aanschaf van een ander (betaald!) apparaat overgaan. De marktontwikkeling aan sich wordt belemmerd en nieuwe toetreders zien de marktmogelijkheden verdampen.

- *De netbeheerder moet overtuigend kunnen aantonen dat de betreffende activiteit niet kan worden uitgevoerd door een commerciële zusterorganisatie in hetzelfde netwerkbedrijf (waarbij deze eventueel bepaalde diensten van de netbeheerder zou kunnen inkopen tegen een marktconform en non-discriminatoir tarief).*

En:

- *Er mag geen sprake zijn van kruissubsidie tussen deze activiteiten en de wettelijke taken van de netbeheerder. Dat houdt in dat de kosten van deze activiteiten niet gesocialiseerd worden, maar dat de netbeheerder hiervoor andere middelen (bijvoorbeeld subsidie of eigen vermogen) moet gebruiken. In dit kader is het van belang dat de netbeheerder de (financiële) administratie van deze activiteit strikt gescheiden houdt van de (financiële) administratie van zijn wettelijke taken.*

#### Nog een voorbeeld

Regionaal netbeheerder Enexis is recentelijk een commercieel project 'Buurtkracht' gestart waarin buurtbewoners worden aangespoord energie te besparen. Daarbij krijgen ze hulp van Enexis die *met voorrang* en *kosteloos* slimme meters plaatst bij deelnemers aan het project. Tevens ontvangen deelnemers een gratis energieverbruiksdisplay.

Marktverstoring is hier overduidelijk aanwezig: marktpartijen die een prioriteitsplaatsing van een slimme meter aanvragen, krijgen geen voorrang en moeten aan de netbeheerder een bedrag van €60,- per prioriteitsplaatsing betalen. Bovendien is het schier onmogelijk om als marktpartij in een later stadium aan deelnemers van dit soort projecten een betaald product of betaalde dienst aan de man te brengen.



Organisatorisch is dit Enexis-project ondergebracht bij een niet-gereguleerd onderdeel van het netwerkbedrijf. Hoewel er dus sprake lijkt te zijn van een scheiding van activiteiten tussen de netbeheerder en het uitvoerende bedrijf, is op het eerste gezicht niet moeilijk vast te stellen dat dit bedrijf financieel en competitief voordeel geniet van haar geïntegreerde situatie. Het toezicht echter op dit soort gevallen door ACM zal naar mening van VOEG in de praktijk onuitvoerbaar zijn en/of leiden tot zeer hoge handhavingskosten.

#### **Antwoord op vraag 6 en 7, conclusie**

Gezien het bovenstaande is VOEG van mening dat de activiteiten van de netbeheerder, waaronder ook eventuele duurzaamheidsinitiatieven, zich dienen te beperken tot de aan de netbeheerder wettelijk toegekende taken op het gebied van betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van de energievoorziening.

Het toezicht van ACM, ook in het kader van duurzaamheid, dient zich te beperken tot de aan haar thans in de wet toebedeelde toezichtstaken. ACM dient toe te zien op het goed functioneren van de energiemarkt ("markten laten werken") en dient het gelijke speelveld tussen netbeheerders en overige marktpartijen te handhaven en te controleren of er sprake is van (financiële) kruissubsidiëring. Voor een uitbreiding van toezichtstaken onder het mom van duurzaamheid is vooralsnog geen plaats.

Overigens maakt duurzaamheid wel al onderdeel uit van de toezichtstaken van ACM gericht op regulering van de netbeheerder. Doorberekening van investeringen door de netbeheerder die gericht zijn op verduurzaming van de infrastructuur (artikel 16 van de Elektriciteitswet) lijkt op zijn plaats en ACM kan daarmee in de tariefregulering rekening houden.

#### **Tot slot: energieakkoord en energiebesparingsdoelstellingen**

Eén van de doelen van het Energieakkoord voor duurzame groei is energiebesparing. Partijen bij het akkoord hebben de overtuiging dat succesvolle, blijvende energiebesparing alleen slaagt wanneer energiegebruikers daartoe zelf worden gemotiveerd. Daarom is het nodig om de eindverbruikers te informeren, te motiveren en te zorgen voor passende (besparings)proposities.

Marktpartijen verenigd in VOEG zijn al geruime tijd druk met de ontwikkeling van innovatieve diensten en producten die zijn gebaseerd op functionaliteiten van de slimme meter. In het kader van energie-efficiëntie worden diverse commerciële producten ontwikkeld en zijn met name producten en diensten die zien op energiebesparing door het creëren van inzicht in het energieverbruik, sterk in ontwikkeling. De energiebedrijven zullen de grootschalige uitrol van slimme meters benutten om consumenten bij wie netbeheerders een slimme meter plaatsen gelijktijdig een aanbod voor energy management services te doen.



Netbeheerders lijken, mede gezien het Actieplan Duurzame Energievoorziening van Netbeheer Nederland, zichzelf een grote(re) rol toe te willen rekenen in de gehele energietransitie. Daarbij worden energiebesparing en energie-efficiëntie als speerpunten aangevoerd. Netbeheerders lijken zeer bereid producten en diensten te ontwikkelen waarmee zij de energiemarkt kunnen betreden. Dat is om hier voor genoemde redenen onwenselijk maar juist ook vanuit het oogpunt van het daadwerkelijk behalen van de geformuleerde energiebesparingsdoelstellingen.

Immers, het slagen van de besparingsdoelstellingen is afhankelijk van een brede acceptatie van energiebesparingsproducten en -diensten (en de slimme meter) door de eindverbruikers. Dat is vanuit marketingperspectief geen gemakkelijke opgave. Een juiste marktbenadering door energiebedrijven is daarom essentieel.

Het benaderen van de markt (massa), waaronder het begrijpen van consumentengedrag en het uitvoeren van marketing- en communicatiestrategieën, behoort tot het expertisegebied van energieleveranciers (en andere marktpartijen) en niet de netbeheerders. Het is voor het succesvol vermarkten van de besparingsproducten en -diensten die moeten zorgen voor de noodzakelijke gedragsverandering bij eindverbruikers, onverstandig om de marktbenadering aan (technisch georiënteerde) netbeheerders over te laten.