Reflecties bij de toekomstige reguleringsmethode netbeheerders;
reactie op het consultatiedocument van de Autoriteit Consument & Markt (ACM)

Machiel Mulder, Rijksuniversiteit Groningen
16 november 2023

1. Inleiding

De energietransitie heeft grote gevolgen voor de rol en taken van netbeheerders. Zij zullen onder andere in de komende jaren veel moeten investeren in hun netten om de groei in onder andere decentrale opwekking en elektriciteitsvraag op te kunnen vangen. De inkomsten van deze netbeheerders worden gereguleerd door de overheid en de kernvraag is of deze regulering nog adequaat is om de netbeheerders in staat te stellen te doen wat ze zouden moeten doen om de energietransitie te bevorderen. Van belang daarbij is dat er ook andere publieke belangen gemoeid zijn met het beheer van de energienetten, waarbij het met name gaat om de betaalbaarheid en de leveringszekerheid. Vanwege deze achtergrond oriënteert de ACM zich op de toekomst van de regulering, waarvoor ze een consultatiedocument heeft geschreven.[1] In dit document worden voor diverse onderdelen van de reguleringsmethode opties voor de toekomstige invulling beschreven. De ACM vraagt nu aan geïnteresseerde partijen, inclusief experts om hierop te reageren.

In dit memo geef ik mijn reflecties vanuit een economisch perspectief op de toekomstige reguleringsmethode. Ik maak eerst enkele algemene opmerkingen bij de tekst in het consultatiedocument, en daarna ga ik in op elk van de vragen die de ACM in dit document heeft gesteld.

2. Algemene opmerkingen

a) **Energietransitie** wordt gedefinieerd (blz. 3) als de overstap van fossiele energiebronnen naar duurzame bronnen, maar dit is uiteraard niet het volledige verhaal. Het gaat ook om het gebruik van energie te verminderen via energiebesparing en vermindering van de energie-intensiteit van de economie. In het *Net-Zero Emission* scenario van de IEA bijvoorbeeld vormt verhoging van de energiebesparing een belangrijke component om de klimaatdoelen te halen (IEA, 2023). Hoe beter we daarin slagen, hoe minder groot de opgave bij de overstap naar hernieuwbare bronnen is. Een consequentie hiervan voor de regulering van de energienetten is dat niet alles op alles moet worden gezet om restricties bij de energienetten op te lossen, omdat het maatschappelijk doelmatiger kan zijn om vraagvermindering te realiseren.

b) Het versnellen van de energietransitie wordt door de ACM als **strategische doelstelling** gezien (blz. 3), waarbij wel rekening wordt gehouden met de betaalbaarheid en leveringszekerheid. Dit suggereert dat de laatste twee aspecten (publieke belangen) randvoorwaarden zijn bij het zoveel mogelijk stimuleren van investeringen ten behoeve van de energietransitie. Hiermee lijkt een duidelijke keuze gemaakt in de afweging tussen de drie genoemde publieke belangen. Ik weet niet of dit zo bedoeld is en of dat dit juridisch ook klopt, maar als dat het geval is, dan is de vraag hoe je dan bepaalt hoeveel investeringen en in welk tempo er dan gestimuleerd moeten worden. Welk criterium wordt daarvoor gebruikt? Als het criterium is dat de energienetten nooit een belemmering mogen vormen voor investeringen in hernieuwbare opwekking of elektrificatie, dan zal er snel heel veel geïnvesteerd moeten worden. Om dat te bereiken kunnen de netbeheerders gevraagd worden om daarvoor met investeringsplannen te komen, die de toezichthouder dan alleen

[1] ACM, Consultatie Toekomstige Reguleringsmethode netbeheerders; voor de reguleringsperiode vanaf 2027.

beoordeeld op procesdoelmatigheid en eventuele gevolgen voor leveringszekerheid. Het begrip doelmatigheid is dan heel beperkt ingevuld, maar dat is dan wel op basis van de keuze om energietransitie als strategische doelstelling te nemen. Wanneer echter al de drie publieke belangen gelijkelijk moeten worden gewogen, dan wordt de doelmatigheid in bredere zin meegewogen en dan wordt ook beoordeeld of investeringen in het oplossen of voorkomen van netcongestie wel opweegt tegen de baten van meer hernieuwbare energie of meer elektrificatie. Vanuit economische invalshoek is de laatste benadering te prefereren, wat betekent dat energietransitie niet als een strategische doelstelling moet worden geformuleerd, maar als een van de publieke belangen die integraal worden afgewogen tegen de andere publieke belangen.

c) Het faciliteren van de netbeheerders om hun maatschappelijke taak bij het transport en de distributie van energie te verzorgen, verloopt onder meer via de **tariefregulering**. Met het vaststellen van de tarieven wordt bepaald hoeveel de netbeheerders voor de verschillende producten per eenheid mogen vragen, maar dit betekent niet dat de tarieven bepalen hoe hoog de inkomsten van de netbeheerders mogen zijn, zoals op blz. 4 wordt gezegd. Het is uiteraard andersom: de toegestane inkomsten zijn van invloed op de hoogte van de tarieven die de ACM goedkeurt. De werkelijke inkomsten kunnen daardoor ook groter zijn, namelijk wanneer het volume aan 'verkochte' producten groter is dan waarmee is gerekend bij vaststelling van de tarieven. De toegestane inkomsten zijn een vergoeding voor de efficiënte kosten van de netbeheerders, niet per se van de werkelijke kosten, wat op diezelfde bladzijde niet expliciet wordt gezegd, maar wat wel belangrijk is uiteraard. Belangrijk is ook dat de tarieven in principe niet bedoeld zijn om toekomstige activiteiten mee te financieren, zoals lijkt te worden gesuggereerd met de stelling op blz. 4 dat tarieven de uitoefening van toekomstige wettelijke taken mogelijk moeten maken. Tarieven zijn immers zijn primair bedoeld om feitelijke efficiënte kosten te vergoeden.
d) Bij de invulling van de tariefregulering spelen de drie genoemde **publieke belangen** een belangrijke rol, zoals op blz. 5 wordt gezegd. Onder leveringszekerheid wordt ook verstaan dat partijen die transportcapaciteit of een aansluiting nodig hebben, die kunnen krijgen. Zo geformuleerd wordt er geen afweging met doelmatigheid gemaakt, maar moeten de wensen van netgebruikers te allen tijde worden gehonoreerd en worden de netbeheerders geacht altijd te kunnen leveren. Gezien de sterke toename in het aanbod van hernieuwbare opwekking en in de vraag naar elektriciteit, is het de vraag of het wel doelmatig is alle verzoeken om aansluiting zonder meer te honoreren. Het zal belangrijk zijn om netgebruikers ook te informeren (dat wil zeggen te prikkelen) om doelmatig met schaarse netcapaciteit om te gaan. Dit is ook in lijn met de stelling in dezelfde alinea dat de energievoorziening niet duurder moet zijn dan nodig. Temeer daar hier over het bredere begrip 'energievoorziening' wordt gesproken en niet alleen over 'netbeheer', lijkt het logischer om de interpretatie van leveringszekerheid anders in te vullen dan nu wordt gedaan. Dus niet als garantie dat er geen tekorten aan netcapaciteit ontstaat, maar dat de hoeveelheid beschikbare netcapaciteit doelmatig moet zijn.
e) Omdat de leveringszekerheid in de betekenis van een **tekort aan netcapaciteit** nu onder druk staat, stelt de ACM dat netbeheerders voldoende financiële ruimte moet worden gegeven om hun netten te verzwaren (blz. 5). Hiermee wordt gesuggereerd dat de tekorten in netcapaciteit (ook) komen door een tekort aan financiële ruimte, maar de vraag is of dat wel klopt. Feitelijk zien we dat er de laatste jaren een sterke groei is in investeringen in hernieuwbare opwekcapaciteit (met name in windturbines, zonneparken en zonnepanelen op daken van woningen) en elektrificatie (bij transport, woningen en industrie). De investeringen in de netten zijn daarbij achtergebleven, maar dat kwam zeker ook door coördinatie- en informatieproblemen, waardoor netbeheerders niet tijdig wisten waar er extra capaciteit nodig is, plus het verschil in looptijd tussen het aanleggen van een zonnepark (binnen enkele jaren) en het uitbreiden van netcapaciteit (meerdere jaren),

gevoegd bij andere restricties, zoals in de arbeidsmarkt (i.e. tekort aan vakmensen) en de kapitaalmarkt (i.e. tekort aan risicodragend vermogen). Welke aanwijzingen zijn er dat wanneer de financiële ruimte via de regulering wordt vergroot er sneller en meer investeringen in netcapaciteit zullen plaatsvinden?

f) Alleen kijkend naar de vormgeving van de tariefregulering is niet zonder meer duidelijk dat deze een belemmering vormt voor de **financiering van investeringen** in netcapaciteit. De maatstafregulering bij de distributienetten vergoedt alle kosten die de netbeheerders maken, al zullen sommige netbeheerders meer en andere minder dan hun werkelijke efficiënte kosten vergoed krijgen. De maatstafregulering is immers een *zero-sum game*. Belangrijk hierbij is weer het gegeven dat tariefregulering niet bedoeld is om investeringen te financieren, maar om de (efficiënte) kosten te vergoeden, net zoals in een normale markt gebeurt, waarbij consumenten alleen betalen voor de kosten van een product, maar niet de investeringen van een bedrijf (mede)financieren. Voor dat laatste zijn financiële partijen, zoals banken of aandeelhouders bedoeld. De vraag blijft dus: welke aanwijzingen zijn er dat het tekort bij de netcapaciteit (deels) te wijten is aan een tekort aan financiële ruimte bij de netbeheerders wat komt door tekortkomingen in de tariefregulering?

3. Reactie op vragen ACM

1. *Hoe balans aanbrengen tussen ruimte voor investeringen en betaalbaarheid tarieven?*
De financierbaarheid van investeringen wordt bevorderd wanneer de netbeheerders weten dat de kosten van alle doelmatige investeringen kunnen worden terugverdiend. Door alleen de kosten te vergoeden van investeringen die maatschappelijk gezien doelmatig zijn, wordt voorkomen dat er maatschappelijk gezien te veel of te snel investeringen plaatsvinden waardoor de energierekening van netgebruikers onnodig hoog zou worden. Dit betekent niet automatisch dat de tarieven voor netgebruikers betaalbaar zijn wanneer de tariefregulering alleen doelmatige investeringen vergoed. De betaalbaarheid hangt immers ook af van de inkomens- en financiële positie van de netgebruikers. Aangezien netbeheerders de komende jaren veel zullen moeten investeren, waardoor hun kosten, ook bij doelmatige uitvoering, zullen toenemen, zal de energierekening van netgebruikers noodzakelijkerwijs ook toenemen. Voor sommige netgebruikers zal de energierekening mogelijk niet meer (goed) betaalbaar zijn. In hoeverre dat het geval is hangt ook af van de andere componenten van de energierekening (te weten de energietarieven en belastingen) en de hoeveelheid energie die een netgebruiker verbruikt. Mochten sommige netgebruikers de energierekening niet meer (goed) kunnen betalen, dan heeft de overheid andere beleidsinstrumenten om hen te helpen, bijvoorbeeld via sociale-zekerheidswetgeving of de belastingen. Het is niet de rol van de toezichthouder op de energiemarkt om hiervoor correcties in de tarieven voor het netgebruik aan te brengen, niet alleen omdat dan de toezichthouder op de stoel van de politiek gaat zitten, maar ook omdat dan het gebruik van de netten minder efficiënt kan worden.

2. *Wat betekent publiek aandeelhouderschap voor regulering netbeheerders?*
Bij de vaststelling van de tarieven op basis van efficiënte kosten speelt een publiek of privaat karakter van het eigenaarschap van de netbeheerder geen rol. Publieke en private aandeelhouders kunnen uiteraard verschillen in de mate waarin ze op doelmatigheid zijn gericht, maar binnen beide groepen bestaan daarin ook grote verschillen. Er kan dus niet gezegd wordt dat vanwege publiek aandeelhouderschap het niveau van efficiënte kosten op een hoger of lager niveau ligt.
Het (verplichte) publieke aandeelhouderschap van de Nederlandse energienetten is wel van groot belang voor de financierbaarheid van de investeringen. Voor die investeringen is

extra risicodragend vermogen nodig en dat vermogen zal, vanwege het publieke karakter, geleverd moeten worden door de publieke aandeelhouders. Er is dan een grotere kans op financieringsrestricties dan wanneer de aandeelhouders ook privaat mogen zijn, omdat in dat laatste geval uit een grote groep van potentiële investeerders kan worden geworven om de netbeheerder (en haar investeringen) mede te financieren. Als de investeringen door netbeheerders worden gehinderd door financieringsproblemen, dan heeft dat waarschijnlijk eerder te maken met een ontoereikend aanbod van extra risicodragend vermogen, dan met onvoldoende vergoeding van de kosten via de tariefregulering.

3. *Welke verhouding tussen input- en outputregulering hanteren?*
Vanwege de informatie-asymmetrie tussen toezichthouder en gereguleerde partijen is het raadzaam in principe voor outputregulering te kiezen. De toezichthouder heeft immers minder zicht dan de gereguleerde partijen welke technische en economische mogelijkheden zij hebben om de wettelijke taken uit te oefenen, bijvoorbeeld met welk type werknemers gewerkt kan worden, welke materialen nodig zijn en wanneer welke investeringen verricht moeten worden. Niet alleen is de uitgangssituatie van elke partij weer anders, afhankelijk van historische en lokale omstandigheden, ook de inschatting van toekomstige ontwikkelingen is niet eenduidig te maken en kan daarom het beste overgelaten worden aan de partijen die daar het dichtste op zitten. Daarbij komt dat dit hen ook motiveert om zelf op zoek te gaan naar andere technieken of betere informatie, teneinde zo goed mogelijke beslissingen te nemen. Van belang is uiteraard dat de gereguleerde partijen wel weten dat ze worden afgerekend op de output die ze afleveren, net zoals in normale, competitieve markten gebeurt.
In geval van inputregulering gaat de toezichthouder deels op de stoel van de gereguleerde partij zitten, waarvoor dus ook veel informatie nodig is over technische en economische mogelijkheden in elke specifieke situatie. Het verkrijgen van die informatie kan hoge transactiekosten (d.w.z. kosten van het toezicht) vragen, terwijl het informatienadeel vaak niet volledig kan worden gecompenseerd. Daarbij komt het nadeel dat bij inputregulering de prikkels voor de gereguleerde partij om zelf op zoek te gaan naar betere oplossingen worden weggenomen. Een gevolg hiervan kan zijn dat de kosten voor de uitoefening van de wettelijke taken hoger zijn dan in het geval van outputregulering.
In sommige gevallen kan inputregulering toch te prefereren zijn en dat is wanneer de output niet goed waargenomen kan worden of dat er geen goede prikkels voor kunnen worden ontworpen. In dat geval is inputregulering de second-best oplossing.

4. *Hoe balans aanbrengen tussen eenvoud en precisie in methode van regulering?*
De tariefregulering moet zo eenvoudig mogelijk zijn om daarmee niet alleen de reguleringskosten (niet alleen voor de toezichthouder zelf, maar ook voor de gereguleerde partijen en andere belanghebbenden, waaronder in het bijzonder de netgebruikers) zo laag mogelijk te houden. Daarbij komt dat eenvoud alle partijen helpt de regulering goed te begrijpen en op basis daarvan verwachtingen voor de toekomst te formuleren. Wanneer de regulering echter te eenvoudig wordt is er een groter risico dat de doelen van de regulering niet worden behaald. Deze doelen zijn het beschermen van de netgebruikers tegen onredelijk hoge tarieven en tegen te lage kwaliteit, zoals het niet tijdig beschikbaar komen van transportcapaciteit. Om deze doelen te bereiken moeten de tarieven op een passende hoogte worden gezet: te hoge tarieven (of beter: toegestane inkomsten) impliceren dat consumenten meer betalen dan nodig is, te lage toegestane inkomsten impliceren dat netbeheerders moeite kunnen hebben om de noodzakelijke investeringen te financieren. Het vinden van de passende hoogte gebeurt tot dusverre door tamelijk precies de kosten van een efficiënte netbeheerder te schatten, met vrij ingewikkelde methoden voor onder andere de benchmarking en de bepaling van de WACC, waarbij zorgvuldig op basis van

informatie over vergelijkbare netbeheerders het efficiënte kostenniveau wordt bepaald. Dit luistert nauw omdat de beide doelen (niet te hoog, niet te laag) even zwaar worden gewogen, zodat je precies moet kijken waar je in het midden uitkomt.
In de huidige tijd van grote behoefte aan investeringen in de netcapaciteit, zou je echter kunnen stellen dat de toezichthouder wat minder precies hoeft te mikken, maar wat meer aan de bovenkant van de schatting van het niveau van efficiënte kosten kan gaan zitten. Het maatschappelijke risico van financieringsmoeilijkheden en daardoor achterblijvende investeringen vanwege de tariefregulering moet mogelijk zwaarder wegen dan het maatschappelijke risico dat de tarieven voor netgebruikers te hoog zijn, waardoor zij meer betalen dan nodig is.[2] Als dat zo is, hoeft bij de vaststelling minder uitvoerig en gedetailleerd het efficiënte kostenniveau te worden bepaald, maar kan deze met een beperktere vergelijkingsgroep worden bepaald, in combinatie met de toepassing van een mark-up op bijvoorbeeld de gemiddelde kosten van die groep.

5. *Welke rol speelt flexibiliteit van de regulering?*
Het is vooral belangrijk dat de regulering voorspelbaar is, niet zo zeer dat de regulering makkelijk aangepast kan worden. Een consistent reguleringskader dat langdurig zal bestaan geeft gereguleerde partijen zekerheid over de vergoeding voor hun activiteiten, wat met name investeringen ten goede zal komen. Uiteraard moeten de parameters van de tariefregulering periodiek worden aangepast, zoals dat nu gebeurt met reguleringsperiodes van enkele jaren. Frequentere aanpassingen zou tot meer onzekerheid leiden en bovendien de transactiekosten van de regulering doen verhogen.

6. *Hoe zou ACM kosten van nieuwe investeringen moeten vergoeden?*
Het is ten eerste belangrijk om goed onderscheid te blijven maken in de vergoeding van kosten van investeringen en het financieren van investeringen. Deze twee zaken lijken wat door elkaar te lopen in de discussie over tariefregulering en investeringen. Net als in een normale markt dienen de tarieven om de werkelijke kosten te dekken, niet om financieringsmiddelen te verschaffen. Financiering gebeurt door kapitaalverschaffers die op grond van verwachte toekomstige opbrengsten en kosten al dan niet bereid zijn te vreemd of risicodragend vermogen beschikbaar te stellen. Als het reguleringskader langdurig consistent is dan kunnen de vermogensverschaffers een goede inschatting maken van de toekomstige opbrengsten.
Het reguleringskader moet een vergoeding bieden voor de kosten van de gereguleerde partijen, inclusief de kosten van de geïnvesteerde kapitaalgoederen. Zo gauw investeringen gerealiseerd zijn, kan de waarde van kapitaalgoederen worden toegevoegd aan de gereguleerde activawaarde (GAW) op basis waarvan de vergoeding voor afschrijvingen en vermogenskosten kan worden bepaald. De aanloopkosten van een investering tot aan het in gebruik nemen kunnen worden geactiveerd in de GAW, en op die manier tot een vergoeding leiden.

7. *Hoe zou ACM investeringskosten moeten beoordelen?*
De investeringskosten zouden in principe zoveel mogelijk moeten worden beoordeeld als onderdeel van de totale kosten. Netbeheerders hebben immers ook de keuze om bijvoorbeeld vervangingsinvesteringen iets uit te stellen en meer aan onderhoud te doen, waardoor de arbeidskosten hoger worden. De beoordeling van de investering kan dus ook het beste in principe achteraf plaatsvinden, omdat je alleen dan alle kosten in samenhang met elkaar en met de geleverde output kunt beoordelen. Dit geeft uiteraard onzekerheid voor de gereguleerde partij, maar voor bedrijven in normale markten is dat niet anders.

[2] Als bron voor deze stelling, zie een artikel dat ik met een collega hierover heb gepubliceerd: Romeijnders en Mulder (2022), Optimal WACC in tariff regulation under uncertainty, Journal of Regulatory Economics.

Ook die verkeren in onzekerheid hoe goed hun investering zal uitpakken. Het is dan wel van belang uiteraard dat de netbeheerders worden gecompenseerd voor dit investeringsrisico via een hogere vermogenskostenvergoeding.

8. *Moet de beoordeling van investeringen vooraf of achteraf gebeuren?*
   Vanwege de informatie-asymmetrie tussen toezichthouder en gereguleerde partijen en het belang van integrale beoordeling is achteraf beoordelen te prefereren. Vooraf beoordelen past bij inputregulering, maar daar zitten diverse nadelen aan (zie punt 3.)

9. *Hoe kan ACM zorgen dat investeringsruimte effectief benut wordt?*
   Het bieden van investeringsruimte past ook bij een vorm van inputregulering. Als inputs worden gereguleerd moet ook worden gecontroleerd of de gereguleerde partij conform die regulering handelt. Het ligt dan voor de hand om te vragen om periodieke verantwoording over de verrichtte investeringen en hoe die gefinancierd zijn. De vervolgvraag is dan uiteraard hoe de uitkomsten daarvan te beoordelen. Een gereguleerde partij die de volle investeringsruimte benut kan aan overinvestering hebben gedaan, terwijl een partij die niet de volle ruimte heeft benut, kan doelmatig om zijn gegaan met de beschikbare middelen. Voor de toezichthouder is dit lastig te beoordelen. Het is daarom doelmatiger als met outputregulering wordt gewerkt in plaats van met budgetten die de gereguleerde partijen mogen besteden.

10. *Hoe kunnen in tariefregulering prikkels worden ingebouwd voor investeringen?*
    Als het doel van de regulering is om de netbeheerders te prikkelen om meer te investeren dan ze anders zouden doen, dan ligt het voor de hand dat te doen met de vergoeding voor de vermogenskosten. Door deze vergoeding (de WACC) hoger te maken dan wat past bij een marktconforme vergoeding, hebben de netbeheerders een prikkel om extra te gaan investeren, want dat levert dan een hoger rendement op dan andere bestedingen van het kapitaal. Bij zo'n maatregel ligt uiteraard het risico van overinvesteringen op de loer, dus zaak is dan om dit te combineren met toezicht op de hoeveelheid en het type investeringen die de netbeheerders verrichten. De netbeheerders kan dan bijvoorbeeld gevraagd worden om met investeringsplannen te komen waarin wordt onderbouwd waarom er bepaalde investeringen genomen gaan worden. Vanwege de informatie-asymmetrie tussen toezichthouder en gereguleerde partijen kan dit toezicht alleen op hoofdlijnen zorgen dat al te uitbundige investeringsplannen worden voorkomen.
    Dit laat overigens onverlet dat investeringen ook door andere factoren belemmerd (kunnen) worden, zoals vergunningsprocedures en tekorten aan materialen, zodat een verruiming van financiële prikkels om te investeren niet per se tot een werkelijke uitbreiding van de investeringen hoeft te leiden.

11. *Op welke onderwerpen zou ACM netbeheerders via tariefregulering moeten prikkelen?*
    Dit is met name relevant wanneer netbeheerders verschillende technische opties hebben om bepaalde taken uit te oefenen, terwijl de toezichthouder geen goed zicht heeft hoe kosteneffectief elk van die opties zijn. Door de netbeheerder te prikkelen bepaalde taken (of diensten) zo goed en zo doelmatig mogelijk uit te voeren, zal de netbeheerder op zoek gaan de naar de optimale invulling van kostenreductie en kwaliteitsverhoging. Van belang hierbij is wel dat de toezichthouder in staat is om de output te meten en de netbeheerder daarop af te rekenen. Wanneer dat niet (goed) mogelijk is, is het geven van prikkels minder voor de hand liggend.

12. *Hoe kan via de tariefregulering het tijdig realiseren van investeringen worden gestimuleerd?*

Allereerst moet getoetst worden of het niet tijdig realiseren van investeringen te wijten is aan kenmerken van de tariefregulering. Als dat niet het geval is, wat waarschijnlijk lijkt, heeft het weinig zin om binnen de tariefregulering prikkels voor tijdigheid aan te brengen. In de huidige tariefregulering hebben netbeheerders al de prikkel om de kosten van het nog niet beschikbaar zijn van investeringen te minimaliseren, omdat dat immers hun efficiëntiescore en daarmee de toegestane inkomsten beïnvloedt.

13. *Op welke kwaliteitsaspecten zou de ACM de netbeheerders moeten prikkelen?*
Naast de gebruikelijke fysische kwaliteitsaspecten ten aanzien van de beschikbaarheid en kwaliteit van het transport, gaat het ook om de organisatorische kwaliteitsaspecten, zoals de tijdigheid van het krijgen van een aansluiting

14. *Hoe kan de ACM via de tariefregulering innovatie stimuleren?*
Innovatie wordt al via de tariefregulering gestimuleerd omdat de toegestane inkomsten van de netbeheerder deels exogeen bepaald zijn, zodat de voordelen van kostenverlagingen ten goede komen aan de netbeheerders. Netbeheerders hebben daarmee een prikkel om niet alleen innovaties toe te passen, maar ook om innovaties zelf te stimuleren. Voor dat laatste is het uiteraard wel nodig dat de netbeheerders hierbij kunnen samenwerken, vanwege de gebruikelijke positieve externaliteiten bij innovatie. Op die manier kunnen ze de kosten delen, terwijl iedereen ook kan profiteren van de baten van innovatie. Deze samenwerking doet niks af aan de effectiviteit van bijvoorbeeld de maatstafregulering.

15. *Zou de ACM voor een bepaalde periode geen stimulans tot efficiëntie moeten toepassen?*
De stimulans tot efficiëntie wordt gegeven door de toegestane inkomsten (mede) afhankelijk te maken van externe omstandigheden. Het gevolg daarvan is immers dat de gereguleerde partij zelf de voordelen van kostenverlagingen (deels) mag houden. Het niet toepassen van deze prikkel impliceert dat de toegestane inkomsten op de eigen kosten worden gebaseerd. De netbeheerder krijgt daardoor zekerheid dat alle te maken kosten worden terugverdiend, waardoor de efficiëntieprikkel is weggenomen, maar ook het risico dat de toegestane inkomsten van de netbeheerder niet voldoende zijn om de werkelijke kosten te dekken. Zo'n (tijdelijke) aanpassing van de regulering kan wenselijk zijn, wanneer er grote onzekerheid is over de werkelijke kosten van netbeheerders, bijvoorbeeld in tijden van extreme fluctuaties in de energieprijzen. Er is echter ook een alternatieve methode om de netbeheerders voor dit risico te compenseren en dat is door op de (op basis van externe informatie bepaalde) toegestane inkomsten een verhoging toe te passen, zodat de netbeheerder een buffer voor onvoorziene extreme kostenstijgingen ontvangt. Het nadeel hiervan is dat de netgebruikers hogere tarieven betalen, maar het voordeel is dat de efficiëntieprikkel niet wordt verminderd.

16. *Op welke wijze zou de ACM de efficiëntie van netbeheerders moeten meten en beoordelen?*
Het meten van de efficiëntie van de netbeheerders is bedoeld om de toegestane inkomsten op een redelijk niveau te kunnen vaststellen. Met redelijk wordt dan bedoeld dat netgebruikers niet meer betalen dan wat ze zouden betalen als er een competitieve markt voor netwerkdiensten zou bestaan, terwijl de netbeheerder alle kosten krijgt vergoed voor zover ze efficiënt zijn. Nu netbeheerders veel moeten investeren en aan die investeringen maatschappelijk een groot gewicht wordt toegekend, kun je wellicht stellen dat het risico dat de toegestane inkomsten te laag zijn voor netbeheerders zo klein mogelijk moet zijn, en dat het daaruit volgende grotere risico van te hoge tarieven moet worden geaccepteerd. Als dit zo is, dan kun je de efficiëntie van de netbeheerders beoordelen door deze te vergelijken met niet zo heel efficiënte netbeheerders, bijvoorbeeld het gemiddelde of de mediaan in een vergelijkingsgroep in plaats van bijvoorbeeld de top drie.

17. *Hoe breed zou de ACM moeten kijken bij de beoordeling van efficiëntie?*
De energienetten spelen een cruciale rol bij de energievoorziening, wat ook impliceert dat acties van netbeheerders gevolgen hebben voor andere onderdelen van het energiesysteem. Het al dan niet investeren in uitbreiding van de energienetten heeft gevolgen wat netgebruikers kunnen doen. Daarom is het belangrijk om de activiteiten van de netbeheerders vanuit maatschappelijk perspectief te bezien. Dit betekent dat wanneer investeringen ex ante worden beoordeeld, dat in beginsel met een maatschappelijke kosten-batenanalyse dient te gebeuren. Bij de ex post beoordeling moet niet alleen gekeken naar hoe doelmatig de netbeheerder zelf heeft gewerkt (de zogenaamde uitvoeringsefficiëntie), maar ook hoe de investering door netgebruikers wordt gewaardeerd, dat wil zeggen hoe intensief de geïnvesteerde activa worden gebruikt (de zogenoemde benuttingsefficiëntie).

18. *Welke efficiëntienorm zou de ACM moeten hanteren voor de landelijke netbeheerders?*
Zoals hierboven bij punt 16 is beargumenteerd lijkt het raadzaam om de landelijke netbeheerders niet langer te vergelijken met de efficiënte netbeheerders in Europa, maar met bijvoorbeeld het gemiddelde of de mediaan van de vergelijkingsgroep.

19. *Welke duur van de reguleringsperiode zou de ACM moeten hanteren?*
De duur moet niet te kort zijn (minder dan drie jaren), want dan is de kracht van de doelmatigheidsprikkel zwakker, en ook leidt dat tot meer uitvoeringskosten voor toezichthouder, gereguleerde partijen, netgebruikers en andere belanghebbenden. Een te lange periode echter heeft als nadeel dat het risico op langdurige te hoge of te lage inkomsten groot is, met alle gevolgen van dien (netgebruikers betalen veel te veel of netbeheerders krijgen financieringsproblemen), zodat een middenweg moet worden gekozen. Een periode van drie tot vijf jaar lijkt daarom heel redelijk.

20. *Hoe zou de ACM moeten omgaan met onzekerheden over ontwikkelingen van kosten?*
In tijden van grote onzekerheid over de kosten terwijl netbeheerders veel moeten investeren, lijkt het raadzaam om wat aan de bovenkant te gaan zitten bij de schatting van de efficiënte kosten. De kans dat de toegestane inkomsten te laag zijn is dan kleiner, zodat er meer buffer is voor onverwachte stijgingen in de kosten. Zie ook punt 15.

21. *Hoe zou de ACM gebruik kunnen maken van de door Brunekreeft beschreven reguleringsvarianten?*
Een van de genoemde varianten is het werken met investeringsbudgetten, maar daar zitten verschillende nadelen aan, zoals hierboven bij punt 9 beargumenteerd. Het tijdelijk buiten spel zetten van de doelmatigheidsbeoordeling (de zogenoemde CAPEX true-up) heeft als nadeel dat de doelmatigheidsprikkel wordt afgezwakt. Het is uiteraard wel van belang om bij de maatstafregulering rekening te houden met het effect dat de energietransitie op de verschillende netbeheerders kan hebben.[3] Het door de netbeheerders laten dragen van de congestie- en curtailment kosten geeft inderdaad een prikkel om deze kosten zoveel mogelijk te laten beperken, maar deze prikkel is er al als deze kosten alleen via de maatstaf worden vergoed. Het is dus niet nodig om deze kostenpost apart buiten de tariefregulering te houden.

[3] Zie het onderzoek dat door Floris van Montfoort in het kader van zijn promotieonderzoek is uitgevoerd: The impact of Energy Transition on Distribution Network Costs and Effectiveness of Yardstick Competition: an Empirical Analysis for the Netherlands (under review).

22. *Hoe zou de ACM gebruik kunnen maken van de door DNV beschreven reguleringsinstrumenten?*
    Het is belangrijk om onderscheid te blijven maken tussen de ruimte die de tariefregulering voor investeringen geeft en de prikkels die voor investeringen worden gegeven. Tariefregulering moet zonder meer alle efficiënte kosten (inclusief de CAPEX) van de netbeheerders vergoeden, maar dat is niet gelijk aan het prikkelen van investeringen. Investeringen zijn in feite een van de middelen die netbeheerders kunnen inzetten om aan hun wettelijke taken te voldoen en bij die investeringen zijn er nog veel keuzemogelijkheden, zoals ten aanzien van schaal, plaats, type en timing. Het beste is daarom om de investeringsbeslissingen aan de netbeheerders zelf over te laten, waarbij zij weten dat ze worden afgerekend (en beloond) voor investeringen die goed gebruikt zullen worden en doelmatig zijn uitgevoerd.

23. *Zijn er nog andere niet beschreven reguleringsopties die de ACM zou moeten overwegen?*
    Een andere optie voor de tariefregulering zou zijn om niet met externe benchmarks te werken voor de bepaling van de efficiëntie, maar door de historische prestaties (kosten) van de netbeheerders als richtsnoer te nemen en de financiële gevolgen van beter of slechter presteren (dan in het verleden) tussen netbeheerder en netgebruikers te laten delen. Door deze zogenaamde winstdeling bij de tariefregulering toe te passen, is het wellicht mogelijk de reguleringsmethode te vereenvoudigen met minder discussies over de benchmark, zonder dat de doelmatigheidsprikkel zwakker wordt en terwijl nog steeds rekening wordt gehouden met de belangen van betaalbaarheid en financierbaarheid van investeringen.