Uitgangspunten voor de tariefstructuur elektriciteit

En mogelijkheden tot aanpassing

Samenvatting

Het elektriciteitsnet raakt steeds voller en daardoor is er op veel plekken congestie. Buiten de piekuren is er echter vaak nog voldoende plek op het net. Door het netgebruik beter te spreiden over de dag en piekuren te vermijden, is er minder netcongestie. Financiële prikkels in de tariefstructuur om het net meer tijdens daluren te gebruiken, kunnen daarom een bijdrage leveren aan het beperken van netcongestie.

Ook voor de langere termijn is het belangrijk dat flexibel netgebruik gestimuleerd en uiteindelijk de norm wordt. Dat is nodig om de kosten van het toekomstige elektriciteitsnet en de ruimtelijke inpassing daarvan hanteerbaar te houden.

De tariefstructuur zoals die voorheen gold, was relatief eenvoudig en kende weinig differentiatie, en prikkelde daardoor beperkt tot efficiënt en flexibel gebruik van het net. De ACM heeft verschillende wijzigingen in gang gezet om meer prikkels in de tariefstructuur aan te brengen. Maar er zijn meer aanpassingen nodig. De ACM heeft daarom een kader opgesteld met uitgangspunten voor de tariefstructuur, gebaseerd op de Europese regelgeving. Het kader geeft inzicht in de wijze waarop de ACM de beoordeling maakt van voorgestelde wijzigingen. De uitgangspunten voor de tariefstructuur zijn kostenreflectiviteit, het bevorderen van systeemefficiëntie, transparantie en non-discriminatie. Het doel van kostenreflectiviteit is het geven van goede prikkels aan huidige en toekomstige aangeslotenen. Indien netgebruikers de door hun netgebruik veroorzaakte kosten in rekening gebracht krijgen, kunnen ze goed de kosten en baten van hun netgebruik tegen elkaar afwegen.

De ACM heeft aanvullend een inventarisatie gemaakt van mogelijke wijzigingen in de tariefstructuur en deze beoordeeld aan de hand van het kader. Verschillende beoordeelde aanpassingen passen goed binnen de uitgangspunten voor de tariefstructuur. Deze aanpassingen komen neer op een verdere differentiatie van de tarieven, en leiden tot betere en meer precieze prikkels om het net efficiënt te gebruiken. De aanpassingen worden hieronder kort beschreven.

Het bepalen van een goede tariefstructuur is complex en gaat gepaard met onzekerheden. Dat maakt het lastig om vast te stellen of een bepaalde tariefstructuur in de praktijk de juiste prikkels geeft. De ACM hanteert daarom bij aanpassingen vanuit zorgvuldigheid een stapsgewijze aanpak en zij monitort de impact van die wijzigingen. De lessen die daarbij worden opgedaan, kunnen vervolgens worden gebruikt bij de vervolgkeuzes en -stappen.

De aanpassingen die de tariefstructuur in ieder geval kunnen verbeteren zijn:

- *Het uitbreiden van tijdsafhankelijke tarieven naar de regionale netten. Een eenvoudiger model, met een kleiner aantal tijdsvensters en/of een beperking in de toepassing tot een deel van de verbruikers, is ook mogelijk.*
- *Het vaker actualiseren van de tijdsafhankelijke tarieven op basis van (verwachte) netbelasting zodat de tarieven beter de werkelijke situatie op het net weerspiegelen. Dit kan stapsgewijs gebeuren, waarbij steeds geëvalueerd kan worden of het verder dynamisch maken van de tarieven nog toegevoegde waarde heeft.*
- *De tarieven (meer) locatieafhankelijk te maken, met als eerste stap het locatiespecifiek invullen van de tijdsafhankelijke tarieven, oftewel de goedkope en dure uren, op basis van de lokale netbelasting. Hiermee is het mogelijk om afnemers een effectieve prikkel te geven om hun verbruik af te stemmen op lokale piek- en dalmomenten. Een vervolgstap is om voor bepaalde categorieën aangeslotenen de absolute hoogte van tarieven te variëren op basis van locatie, om daarmee systeemefficiënte vestigingskeuzes te stimuleren.*
- *Het zoveel mogelijk in lijn brengen van de verschillende tariefdragers die voor verbruikers op verschillende spanningsniveaus gelden. Daarbij zouden in principe een of meerdere op capaciteit gebaseerde (kW) tariefdragers en een op volume gebaseerde (kWh) tariefdrager moeten worden gebruikt.*

De ACM onderzoekt deze aanpassingen verder, samen met netbeheerders en andere betrokken partijen. De ACM laat daarnaast separaat onderzoek doen naar de invoering van een invoedingstarief. De ACM publiceert de uitkomsten daarvan later dit jaar .

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de toenemende elektrificatie als gevolg van de energietransitie loopt het elektriciteitsnet tegen zijn grenzen aan en ontstaat op veel plekken congestie. Uitbreiding van het elektriciteitsnet is belangrijk om die congestie op te lossen en is vrijwel overal nodig. Aanvullend kan het net ook beter benut worden door spreiding van het gebruik gedurende de dag. Het elektriciteitsnet zit namelijk vaak vol tijdens de piekmomenten. Buiten de piekmomenten is er over het algemeen nog wel voldoende transportcapaciteit beschikbaar.

De tariefstructuur zoals die voorheen gold, was relatief eenvoudig, kende weinig differentiatie en prikkelde daardoor beperkt tot efficiënt en flexibel gebruik van het net. Door de nettarieven te variëren voor aangeslotenen kunnen zogenoemde tariefprikkels worden gegeven die netgebruikers aansporen om het net flexibeler en daarmee efficiënter te gebruiken. Bijvoorbeeld door bepaald elektriciteitsgebruik te verschuiven naar rustige momenten op het net. Als het net efficiënter wordt gebruikt, kunnen meer partijen het net op en is in de toekomst minder netverzwaring nodig. Tariefprikkels om het net efficiënter te gebruiken kunnen daarom een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van netcongestie.

Ook voor de langere termijn is het belangrijk dat flexibel netgebruik gestimuleerd en uiteindelijk de norm wordt. Met flexibel netgebruik blijven de kosten van netverzwaringen zo beperkt mogelijk en de ruimtelijke inpassing daarvan beheersbaar.

1.2 Herziening van de tariefstructuur

De ACM heeft al een aantal wijzigingen in de tariefstructuur in gang gezet. Zo hebben de gezamenlijke netbeheerders voorstellen ingediend voor tijdgebonden tarieven op het hoogspanningsnet en voor alternatieve transportrechten.[1] Deze wijzigingen zijn belangrijke eerste stappen in het stimuleren van efficiënt netgebruik. De ACM heeft deze wijzigingen vastgesteld in twee besluiten die gelijktijdig met deze notitie zijn gepubliceerd. De wijzigingen zullen in 2025 in werking treden.

Maar er zijn meer aanpassingen van de tariefstructuur nodig. De ACM heeft daarom een kader opgesteld met uitgangspunten voor de tariefstructuur en dit in deze notitie beschreven. Het kader is gebaseerd op Europese regelgeving en geeft meer inzicht in de beoordeling die de ACM maakt van voorgestelde wijzigingen, en kan daarmee andere partijen helpen om op voorhand een inschatting te maken of bepaalde ideeën kansrijk zijn.

De ACM heeft ook een inventarisatie gemaakt van enkele mogelijke additionele aanpassingen en deze beoordeeld aan de hand van het kader met uitgangspunten. De mogelijke aanpassingen zijn veelal in eerdere onderzoeken of discussies voorgesteld en houden een verdere differentiatie van de tarieven in. Daarmee zou kunnen worden voortgebouwd op de reeds ingezette wijzigingen. De beoordeelde aanpassingen zijn: (statische) tijdsafhankelijke tarieven op de regionale netten, (meer) dynamische tijdsafhankelijke tarieven, locatieafhankelijke tarieven, en de *congestion charge*.[2] De focus bij deze mogelijke wijzigingen ligt op de huidige en toekomstige aangeslotenen die elektriciteit afnemen uit het net. De ACM doet momenteel apart onderzoek naar de invoering van een transporttarief voor invoeding. Hier geldt op dit moment nog geen tarief voor.

Met de besluiten op de voorstellen van de gezamenlijke netbeheerders, de beoordeling van additionele aanpassingen van de tariefstructuur voor verbruikers en het onderzoek naar een invoedingstarief geeft de ACM invulling aan de actie die in het kader van het Landelijk Actieplan Netcongestie afgesproken is om tot een brede herziening van de tariefstructuur te komen.

1.3 Rol van de tariefstructuur en andere instrumenten in de energietransitie

De strategische doelstelling van de ACM is het versnellen van de energietransitie. Met aanpassingen in de tariefstructuur probeert de ACM daar een bijdrage aan te leveren. De rol van de tariefstructuur daarin is om netgebruikers te stimuleren om het net efficiënt te gebruiken. Prikkels voor efficiënt netgebruik bij bestaande aangeslotenen zorgen ervoor dat de congestie wordt verminderd en er weer meer ruimte komt voor nieuwe aangeslotenen. Nieuwe aangeslotenen kunnen door een aangepaste tariefstructuur ook worden gestimuleerd om op een efficiënte manier gebruik te gaan maken van het net. Hierdoor zijn er minder netuitbreidingen nodig, wat helpt om het toekomstige elektriciteitsnet voor iedereen betaalbaar te houden.

Naast de vormgeving van de tariefstructuur spelen op dit moment meer zaken omtrent de kosten van de energienetten en de verdeling van deze kosten. De tariefstructuur bepaalt welk deel elke aangeslotene bijdraagt aan de inkomsten van de netbeheerders. De hoogte van de inkomsten van netbeheerders volgt uit de zogenoemde reguleringsmethode voor netbeheerders, daarin wordt namelijk bepaald op welke manier netbeheerders hun kosten vergoed krijgen. De ACM doet momenteel onderzoek naar een

[1] Daarnaast doet Netbeheer Nederland momenteel onderzoek naar de nettarieven voor kleinverbruikers, zie Nieuwe netbeheertarieven? | Netbeheer Nederland
[2] De ACM heeft zich hierbij gericht op mogelijkheden die binnen het domein van de transporttarieven liggen. Aanpassingen die (ook) een aanpassing van de groothandelsmarkt voor elektriciteit met zich meebrengen, zoals een model met nodal pricing, heeft de ACM niet meegenomen.

nieuwe reguleringsmethode voor netbeheerders vanaf 2027.[3] Centraal in dat onderzoek staat de vraag hoe de reguleringsmethodiek kan bijdragen aan de grote investeringsopgave die er momenteel is om de netten te verzwaren en waar mogelijk deze investeringen kan versnellen.

Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) te doen naar de bekostiging van de elektriciteitsinfrastructuur, waarin overkoepelende thema's aangaande bekostiging en financiering ook aan bod komen.[4]

Er zijn ook andersoortige instrumenten die belangrijk zijn voor de energietransitie, maar buiten het domein van de elektriciteitsnetten vallen. Met de SDE++-subsidie van de overheid wordt bijvoorbeeld de opwek van duurzame energie gestimuleerd en met het emissiehandelsysteem ETS van de Europese Unie de uitstoot van CO_2 ontmoedigd. Het geheel aan beleid- en reguleringsinstrumenten beoogt uiteindelijk om een maatschappelijk wenselijke transitie te realiseren.

1.4 Leeswijzer

De indeling van de notitie is als volgt. In hoofdstuk 2 worden de huidige tariefstructuur en de lopende wijzigingen beschreven. Het kader met de uitgangspunten voor de tariefstructuur is opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de mogelijke additionele aanpassingen beoordeeld. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op nog een andere mogelijke aanpassing, namelijk bij de gebruikte tariefcomponenten ('tariefdragers'). In hoofdstuk 6 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van de tariefstructuur in andere Europese landen.

2 Huidige tariefstructuur en lopende wijzigingen

2.1 Huidige tariefstructuur

De tariefstructuur zoals die voorheen gold, was relatief eenvoudig en kende weinig differentiatie. Dat was passend in een tijd van fossiele opwek en voldoende transportcapaciteit. De veranderingen in het energiesysteem met sterk toenemende elektrificatie, schaarse transportcapaciteit en hernieuwbare opwek, vragen om een aanpassing van de tariefstructuur. Deze aanpassingen moeten leiden tot meer tariefdifferentiatie, gericht op betere prikkels voor efficiënt netgebruik.

De bestaande tarieven worden in rekening gebracht op basis van verschillende 'tariefdragers'. Er zijn grofweg vier soorten tariefdragers: kW contract, kW max, kWh en aansluitcapaciteit. Grootverbruikers betalen een tarief voor de door hun gecontracteerde transportcapaciteit (kW contract) en hun hoogste vermogenspiek in de maand (kW max). Grootverbruikers die aangesloten zijn op laagspanning of middenspanning betalen daarnaast een tarief voor de hoeveelheid door hun afgenomen elektriciteit (kWh). Voor deze component geldt een hoog en een laag tarief. Kleinverbruikers, verbruikers met een aansluiting van maximaal 3x80A, waaronder huishoudens, betalen op dit moment een vast capaciteitstarief op basis van de capaciteit van hun aansluiting, ongeacht hoe ze die capaciteit gebruiken.

Afgezien van het kWh-tarief, zijn de tarieven niet tijdsafhankelijk en dus maakt het voor de kosten van de verbruiker niet uit op welk moment hij het net gebruikt. De in de huidige tariefstructuur aanwezige prikkels zijn dus met name gericht op het beperken van de eigen piek, en niet het verminderen van de

[3] Zie ACM start voorbereiding nieuwe reguleringsperiode netbeheerders | ACM.nl
[4] Zie 4.3 Klimaatbesluitvorming | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

bijdrage van een individuele verbruiker aan de systeempiek op het net. Er is geen prikkel om tijdens piekmomenten het net te mijden.

Twee al ingezette wijzigingen van de huidige tariefstructuur worden hieronder beschreven. Op mogelijke verdere aanpassingen wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.

2.2 Tijdgebonden tarieven

Tijdgebonden tarieven stimuleren verbruikers op het hoogspanningsnet om het net buiten de piekuren te gebruiken.[5] Het kWmax-tarief voor gebruik van het hoogspanningsnet in piekuren wordt namelijk duurder en bij gebruik in daluren voordeliger. Aangeslotenen die piekuren mijden zijn daardoor goedkoper uit dan aangeslotenen die dat niet doen.

Het doel van deze wijziging is om de tarieven beter te laten aansluiten bij de kosten en om netgebruik buiten de piekmomenten te stimuleren. Een aangeslotene die veel bijdraagt aan de piek op het net, veroorzaakt meer kosten dan een aangeslotene die dat minder doet. Hoe hoger de piek is, hoe meer geïnvesteerd moet worden om de totale transportcapaciteit van het hoogspanningsnet te laten aansluiten bij die behoefte. Als de benodigde uitbreiding niet realiseerbaar is, ontstaat er congestie op het net. Het tijdgebonden tarief draagt dan bij aan het tegengaan van netcongestie. Als aangeslotenen hun netgebruik deels verplaatsen van piek- naar daluren, wordt het net beter benut en ontstaat er ruimte op het net om nieuwe partijen aan te sluiten.

2.3 Alternatieve transportrechten

Alternatieve transportrechten stimuleren de meest flexibele netgebruikers om het net uitsluitend buiten de piekuren te gebruiken.[6] Alternatieve transportrechten zijn contractuele afspraken, op basis waarvan aangeslotenen het net op piekmomenten niet mogen gebruiken. Omdat dit de garantie geeft dat een netgebruiker nooit bijdraagt aan de piek op het net, betaalt een verbruiker met een alternatief transportrecht geen of een zeer beperkt kWmax-tarief.

Het doel van alternatieve transportrechten is eveneens om de tarieven beter te laten aansluiten bij de kosten en om slim benutten van het net te stimuleren. De doelgroep is echter specifieker want alleen zeer flexibele netgebruikers zullen er gebruik van kunnen maken. Met de alternatieve transportrechten wordt de transportcapaciteit in de daluren beter benut en wordt in de piek ruimte gecreëerd voor andere aangeslotenen. Op plekken waar er al een tekort is, kunnen alternatieve transportrechten worden gebruikt om partijen toch aan te sluiten en transportcapaciteit in de daluren aan te bieden.

3 Uitgangspunten voor de tariefstructuur

De ACM stelt de tariefstructuur voor het elektriciteitsnet vast en kan wijzigingen op voorstel van de netbeheerders of op eigen initiatief doorvoeren.[7]

Voor de tariefstructuur gelden op basis van de Europese regelgeving vier uitgangspunten: kostenreflectiviteit, het bevorderen van systeemefficiëntie, transparantie en non-discriminatie. De ACM

[5] Zie Ontwerp codebesluit Tijdgebonden transporttarieven hoogspanningsnetten | ACM.nl
[6] Zie Ontwerp codebesluit Alternatieve transportrechten | ACM.nl
[7] De tariefstructuur wordt neergelegd in de Tarievencode elektriciteit, zie wetten.nl - Regeling - Tarievencode elektriciteit - BWBR0037951 (overheid.nl)

beschrijft in dit hoofdstuk wat zij verstaat onder deze uitgangspunten. Deze beschrijving is gebaseerd op relevante literatuur en rapporten, en Europese regelgeving.[8] Mogelijke aanpassingen van de tariefstructuur worden door de ACM beoordeeld op de vier uitgangspunten en daarnaast getoetst aan algemene rechtsbeginselen, zoals zorgvuldigheid, evenredigheid en proportionaliteit. Dit vormt tezamen het beoordelingskader.

Het bepalen van een goede tariefstructuur is complex en gaat gepaard met onzekerheden. Dat maakt het bijzonder lastig om vast te stellen of een bepaalde tariefstructuur in de praktijk de juiste prikkels geeft, zowel op een gegeven moment als rekening houdend met de langere termijn (waarop investeringen in netverzwaring tot realisatie komen). Vanuit het zorgvuldigheidsprincipe hanteert de ACM daarom bij aanpassingen een stapsgewijze aanpak en monitort zij de impact van die wijzigingen. De lessen die daarbij worden opgedaan, kunnen vervolgens worden gebruikt bij de vervolgkeuzes en -stappen.

3.1 Uitgangspunt 1: kostenreflectiviteit

Definitie: onder kostenreflectiviteit verstaan we bij tariefstructuren dat de tarieven zo goed mogelijk overeenkomen met de kosten van het netgebruik. Als huidige en potentiële netgebruikers worden geconfronteerd met de kosten van hun netgebruik, krijgen zij een prikkel om de kosten en baten daarvan tegen elkaar af te wegen.[9]

Doel: het doel van kostenreflectiviteit van de tarieven is het geven van goede prikkels aan huidige en toekomstige aangeslotenen met betrekking tot hun netgebruik. Indien netgebruikers de door hun netgebruik veroorzaakte kosten in rekening gebracht krijgen, kunnen ze goed de kosten en baten van hun netgebruik tegen elkaar afwegen. De aangeslotene kan dan zijn optimale netgebruik kiezen. Met andere woorden; een aangeslotene die grote investeringen moet doen om flexibeler te worden, zal zijn netgebruik niet willen aanpassen en nog steeds in de piek het net willen gebruiken. De aangeslotene zal de hogere transporttarieven voor lief nemen. Een aangeslotene die zonder of met een kleine investering zijn netgebruik kan aanpassen, zal dat wel doen. De lagere netkosten die samenhangen met dit flexibele netgebruik, krijgt de aangeslotene terug in de vorm van lagere tarieven. Dit dekt de kosten van de gedane investering.

Kostenreflectieve tarieven zorgen ook voor de juiste signaalwerking naar potentiële toekomstige aangeslotenen. Zij kunnen dan eveneens de afweging maken of de baten van hun activiteiten opwegen tegen de extra kosten van de netbeheerder als gevolg van hun netgebruik. Voor nieuwe aangeslotenen zal het net uitgebreid moeten worden. De netbeheerder is wettelijk verplicht om iemand toegang te geven tot het net en zal deze investeringen dus moeten doen.

Daarnaast beoogt kostenreflectiviteit een eerlijke kostenverdeling. Als een aangeslotene de kosten van zijn eigen netgebruik betaalt, zal dat vaak als rechtvaardig worden beschouwd.[10]

Opmerking: het vaststellen van kostenreflectieve tarieven op het niveau van een individuele aangeslotene is bijzonder complex. Daarom gebeurt dit vaak voor groepen aangeslotenen. Er zijn verschillende kostencategorieën die op verschillende manieren samenhangen met het netgebruik. Sommige van deze kosten hangen samen met het energieverbruik van een aangeslotene, andere met

[8] Onder ander CEER (2020) Paper on Electricity Distribution Tariffs Supporting the Energy Transition, ACER (2021) Report on Distribution Tariff Methodologies in Europe, ACER (2023) Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe, en artikel 18 van de Elektriciteitsverordening (2019/943).
[9] In Nederlandse wetgeving wordt ook wel de term kostenveroorzaking gebruikt, wat in grote lijnen hetzelfde inhoudt. Bepalend echter is de Europese regelgeving; de ACM sluit daarom aan bij de Europese term.
[10] Uitleg van het begrip rechtvaardigheid is niet volledig eenduidig; een andere invulling is bijvoorbeeld betalen naar draagkracht.

de gebruikte netcapaciteit en weer andere met geen van beide. In het verleden gemaakte kosten voor investeringen kunnen worden toegewezen aan gebruikers op basis van hun netgebruik.

3.2 Uitgangspunt 2: (bevorderen van) systeemefficiëntie

Definitie: onder systeemefficiëntie verstaan we bij tariefstructuren een efficiënt ontwerp van het net en benutting daarvan. Hiervan is sprake als nu en in de toekomst zoveel mogelijk energie getransporteerd kan worden gegeven de capaciteit van het elektriciteitsnet, door de belasting van het net te spreiden in de tijd, en door de afstand tussen afname en invoeding te beperken.

Doel: het doel van systeemefficiëntie is het transporteren van zoveel mogelijk energie met zowel het bestaande (korte termijn) als het toekomstige net (lange termijn).Daarmee worden de kosten van netuitbreiding beperkt en efficiënt gebruik van het net geprikkeld. Door het bestaande net efficiënt te gebruiken, ontstaat er meer ruimte op het net voor nieuwe partijen. Door ook nieuwe aangeslotenen op een efficiënte manier in te passen in het systeem, worden de benodigde netuitbreidingen en daarmee de toekomstige netkosten beperkt. Dat laat onverlet dat er nog steeds netuitbreidingen en -verzwaringen nodig zijn.

Opmerking: systeemefficiëntie en kostenreflectiviteit vullen elkaar aan; kostenreflectieve tarieven kunnen prikkels geven die de systeemefficiëntie bevorderen. Daarom krijgt een aanpassing die zowel de kostenreflectiviteit als de systeemefficiëntie verbetert, eerder een positieve beoordeling dan een aanpassing die alleen tot betere kostenreflectiviteit leidt. Dit is zeker van belang als een eventuele aanpassing raakt aan de transparantie en voorzienbaarheid van tarieven (zie hierna). De efficiënte uitvoering van investeringen door de netbeheerder vallen niet onder dit uitgangspunt.

3.3 Uitgangspunt 3: transparantie

Definitie: onder transparantie verstaan we dat netgebruikers goed geïnformeerd zijn over de tariefstructuur die van toepassing is op hun netgebruik en daarmee hun verwachte netkosten goed kunnen inschatten. Eenvoud (begrijpelijkheid) en voorzienbaarheid van de tariefstructuur zijn bepalend voor de mate van transparantie.

Doel: transparantie in de tariefstructuur van nettarieven leidt tot goed geïnformeerde netgebruikers die vanuit het oogpunt van netwerkefficiëntie optimale beslissingen kunnen nemen over hun netgebruik. Daarnaast stelt het netgebruikers in staat om nettarieven te controleren op juistheid.

Opmerkingen: transparantie over welke netbeheerkosten de basis vormen voor de verschillende tariefstructuren leiden tot een hogere mate van acceptatie door netgebruikers. Bij het beoordelen van de mate van transparantie van tariefstructuren kan een onderscheid worden gemaakt tussen kleinverbruikers en (groot)zakelijke gebruikers, aangezien deze netgebruikers verschillend zijn qua expertise over nettarieven en eigen netgebruik.

3.4 Uitgangspunt 4: non-discriminatie

Definitie: non-discriminatie betekent dat alle bestaande en toekomstige aangeslotenen gelijk worden behandeld, tenzij er een objectieve rechtvaardiging is om hen verschillend te behandelen. De manier waarop aangeslotenen het net gebruiken en de kosten die zij daarbij veroorzaken kan een verschil in behandeling en dus een verschillende tariefstructuur objectief rechtvaardigen.

Doel: het non-discriminatiebeginsel borgt dat netgebruikers gelijk worden behandeld, voor zover zij gelijk zijn. Verschillende netgebruikers betalen verschillende tarieven. Het non-discriminatiebeginsel betekent dus niet dat er geen onderscheid mag worden gemaakt. Centraal bij dat onderscheid staat een verschil in netgebruik dat zorgt voor een verschil in kostenveroorzaking bij de netbeheerder.

Opmerkingen: het non-discriminatiebeginsel heeft drie elementen: (1) netgebruikers moeten gelijk worden behandeld als zij gelijk zijn, (2) een verschil in behandeling tussen netgebruikers is mogelijk als dit objectief is en verband houdt met een door de Europese energiewetgeving nagestreefd doel en (3) het verschil in behandeling dient evenredig te zijn om dat doel te bereiken. Tarieven moeten kostenreflectief zijn, waarbij de werkelijke kosten van netbeheerders het vertrekpunt zijn. De tarieven weerspiegelen dus de kosten die de netbeheerder maakt. Op basis daarvan is het mogelijk en nodig om verschillende tarieven te hanteren voor verschillende netbeheerdersdiensten en verschillende (groepen) netgebruikers.

3.5 Europees kader is leidend voor de ACM

In discussies over de tariefstructuur wordt soms aangevoerd dat ook andere uitgangspunten – dan de vier hiervoor genoemd – meegenomen moeten worden bij het bepalen van de tariefstructuur. Het meest genoemde punt is het concurrentievermogen van ondernemingen ten opzichte van het buitenland. De transporttarieven, als onderdeel van de energiekosten van ondernemingen, kunnen een rol spelen bij het internationale concurrentievermogen. Door de transporttarieven voor ondernemingen te verlagen, kunnen zij internationaal mogelijk beter concurreren.

De ACM begrijpt het pleidooi om andere transporttarieven voor bepaalde sectoren of typen netgebruikers te hanteren. De ACM is echter gehouden aan het hiervoor geschetste Europese kader, dat alleen ruimte geeft voor tariefdifferentiatie als dit non-discriminatoir en kostenreflectief is. Daarbij is van belang om op te merken dat het anders behandelen van aangeslotenen via de tariefstructuur tot een verdelingsvraagstuk leidt: als de ene netgebruiker minder betaalt, moeten andere netgebruikers meer betalen. De totale kosten voor het beheer van de netten verandert immers niet.

Indien vanuit de maatschappij, vertegenwoordigd door de politiek, de wens naar voren komt om bepaalde sectoren of type netgebruikers anders te behandelen, dan zijn daar mogelijkheden toe buiten de tariefstructuur om. De transporttarieven zijn onderdeel van een groter geheel en vormen samen met de leveringstarieven, belastingen en subsidies de uiteindelijke energierekening van huishoudens en bedrijven. Eventuele onwenselijke effecten kunnen met aanvullend beleid van de Rijksoverheid op de andere onderdelen verminderd of voorkomen worden, en wenselijke effecten kunnen op die manier extra worden gestimuleerd.

De ACM heeft uiteraard oog voor deze discussies en ziet het als een rol voor zichzelf om effecten van wijzigingen in de tariefstructuur inzichtelijk te maken. Ook kan de ACM bij wijzigingen rekening houden met de gevolgen, door een overgangsregeling te hanteren of een bepaald moment voor invoering te kiezen. Verder onderschrijft de ACM het belang van een internationaal gelijk speelveld door een gelijke toepassing van het Europese kader. De ACM zet zich daarom in internationaal verband in voor harmonisatie van de transporttarieven binnen de Europese Unie.

4 Beoordeling aanpassingen tariefstructuur

Met behulp van de uitgangspunten heeft de ACM vier mogelijke wijzigingen van de tariefstructuur beoordeeld: i) (statische) tijdsafhankelijke tarieven voor regionale netten, ii) (meer) dynamische tijdsafhankelijke tarieven, iii) locatieafhankelijke tarieven en iv) de congestion charge. Voor alle wijzigingen geldt dat de exacte ontwerpkeuzes van grote betekenis zijn voor de wijze waarop de wijzigingen in de praktijk uitwerken. Dit geldt zowel voor de te verwachten positieve als voor de te verwachten negatieve effecten, en voor de evenredigheid ervan. Hieronder wordt ingegaan op de uitkomsten van de beoordeling van de mogelijke wijzigingen van de tariefstructuur.

4.1 (Statische) tijdsafhankelijke tarieven voor de regionale netten

Tijdsafhankelijke nettarieven (ook wel time-of-use-tarieven) houden in dat de nettarieven op basis van de (verwachte) belasting van het net wijzigen. Het idee is dat piekgebruik op momenten van hoge netbelasting duurder wordt dan piekgebruik op rustige momenten. In overeenstemming met het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders voor tijdsafhankelijke nettarieven op het hoogspanningsnet dat de ACM momenteel in behandeling heeft, zouden voor de regionale netten vijf tijdsvensters kunnen worden vastgesteld die van toepassing zijn op alle verbruikers. Een eenvoudiger model, met een kleiner aantal tijdsvensters en een beperking in de toepassing tot een deel van de verbruikers, is ook mogelijk. De nettarieven zijn statisch, omdat de tijdsvensters eenmalig worden bepaald en in de Tarievencode elektriciteit (TCe) worden vastgelegd.

Tijdsafhankelijke nettarieven op de regionale netten maken de tariefstructuur complexer en verlagen daarmee de **transparantie**. Het vooraf inschatten en achteraf controleren van de kosten van een bepaald netgebruik vraagt bij tijdsgebonden nettarieven meer tijd en aandacht. Daarentegen verhogen zij de **kostenreflectiviteit** en de **systeemefficiëntie**. Netgebruikers die op piekmomenten gebruikmaken van het net dragen meer bij aan de kosten voor het voorzien in netcapaciteit dan netgebruikers die op dalmomenten gebruikmaken van het net. De structuur brengt daarmee tot uitdrukking dat gebruik van het net gedurende systeempieken duurder is en geeft netgebruikers een prikkel om de kosten en baten van hun netgebruik tijdens verschillende tijdsvensters tegen elkaar af te wegen. Dit stimuleert netgebruikers om hun gebruik aan te passen aan de belasting van het net. Dit kan zowel op basis van verwachtingen (maatregelen nemen om het netgebruik te flexibiliseren) als op basis van de daadwerkelijke toepassing ervan (het aanpassen van het netgebruik). Tot slot wordt er op basis van een objectief verschil, het daadwerkelijk netgebruik op momenten dat er lage of hoge netbelasting is, onderscheid gemaakt tussen netgebruikers. Dit is in overeenstemming met het **non-discriminatiebeginsel**.

4.2 (Meer) dynamische tijdsafhankelijke tarieven

Anders dan bij statische tijdsafhankelijke nettarieven, wordt de indeling van de uren in verschillende tijdsvensters bij een meer dynamische tijdsdifferentiatie vaker geactualiseerd en daarmee korter van tevoren vastgesteld. Een eerste stap daarin zou kunnen zijn dat de verschillende tijdsvensters niet voor onbepaalde tijd in de TCe worden vastgelegd, maar periodiek worden herijkt, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse Tarievenbesluiten. Dit zou ook vaker kunnen gebeuren: voor elke maand, week of dag. Doordat er korter van tevoren meer zekerheid is over de daadwerkelijke netbelasting op de betreffende dag, is het prijssignaal dat van de differentiatie uitgaat nauwkeuriger. Naast de tijdsvensters kan ook de hoogte van het tarief volledig variabel worden gemaakt en per keer worden vastgesteld. Een tariefniveau dat per uur wordt vastgesteld, kan het best aansluiten bij de situatie op het net.

Door de dynamische component worden de nettarieven ten opzichte van de statische tijdsafhankelijke nettarieven minder **transparant**. Naarmate de differentiatie van de tarieven meer dynamisch wordt en tarieven korter van tevoren worden vastgesteld, wordt de structuur voor netgebruikers complexer en neemt de voorzienbaarheid verder af. Daarentegen verhoogt de dynamische component de **kostenreflectiviteit** en de **systeemefficiëntie**. Door het korter van tevoren vaststellen van de tarieven, sluiten deze beter aan bij de werkelijke netbelasting, waardoor de netgebruikers die van het net gebruikmaken gedurende de periode van werkelijke maximale belasting van het net ook meer bijdragen in de kosten. Hiermee stimuleren de nettarieven de netgebruikers om hun gebruik aan te passen aan de belasting van het net. Dit kan zowel op basis van verwachtingen (het nemen van maatregelen om het netgebruik te flexibiliseren) als op basis van de daadwerkelijke toepassing ervan (het relatief kort van tevoren aanpassen van het netgebruik). Tot slot wordt er, net als bij de statische tijdsafhankelijke tarieven, op basis van een objectief verschil, het daadwerkelijk netgebruik op momenten dat er lage of hoge netbelasting is, onderscheid gemaakt tussen netgebruikers. Dit is in overeenstemming met het **non-discriminatiebeginsel**.

4.3 Locatieafhankelijke tarieven

Onder de locatieafhankelijke tarieven verstaat de ACM dat aangeslotenen afhankelijk van hun locatie voor dezelfde dienst een ander tarief betalen. Door netgebruikers financieel te prikkelen om zich te vestigen op locaties waar dat vanuit het netperspectief wenselijk is, kan deze tariefdifferentiatie bijdragen aan een efficiënte ontwikkeling van het elektriciteitsnet. Daarnaast kan een dergelijk tarief ondersteunend zijn aan een betere allocatie van de kosten van netinvesteringen.

Locatieafhankelijke tarieven leiden in principe niet tot een minder voorzienbare, maar wel tot een iets minder eenvoudige tariefstructuur. De tariefstructuur is namelijk niet meer overal gelijk. Aangeslotenen zullen meer moeite moeten doen om te achterhalen welke tarieven voor hen gelden. Dit leidt tot een licht verminderde **transparantie**. Daarentegen verhogen locatiespecifieke tarieven de **kostenreflectiviteit**. De kosten voor netgebruik kunnen namelijk verschillen tussen locaties, en een uniform tarief doet geen recht aan deze verschillen. Wel kan het moeilijk zijn om kostencomponenten objectief toe te wijzen aan locaties. Kostenverschillen tussen locaties ontstaan met name door de aan- of afwezigheid van andere netgebruikers (bijvoorbeeld een verbruiker in een gebied met veel productie). Bij vestiging of verplaatsing heeft een netgebruiker invloed op in wat voor gebied hij aansluit. Voor een netgebruiker spelen er veel factoren een rol bij een vestigingsbesluit, en met locatieafhankelijke tarieven zal de netgebruiker ook het verschil in kosten voor de elektriciteitsinfrastructuur meewegen bij zijn beslissing. Daardoor hebben locatiespecifieke tarieven waarschijnlijk een beperkt positief effect op de **systeemefficiëntie**. Tot slot worden locatiespecifieke tarieven benoemd in EU-stukken en worden ze in sommige landen al toegepast. Het is daarom aannemelijk dat de locatie van een aangeslotene, in overeenstemming met het **non-discriminatiebeginsel**, als een gerechtvaardigde grond voor tariefdifferentiatie aanvaard zal worden.

Het invoeren van locatieafhankelijke tarieven is een tamelijk ingrijpende wijziging in de tariefstructuur en vergt nader onderzoek en uitwerking. Een eerste stap om locatiespecifieke tarieven toe te passen, zou zijn om het gebruik van tijdsafhankelijke tarieven toe te spitsen op de specifieke locatie, afhankelijk van het lokale belastingprofiel van het net. Er wordt dan per gebied bepaald wat de goedkope uren zijn en wat de dure uren. Dit is een vorm van locatiespecifieke tijdsafhankelijke tarieven. Met deze systematiek kan er een positief effect op de **systeemefficiëntie** worden bereikt, omdat aangeslotenen worden geprikkeld om het net te gebruiken op de momenten die voor hun specifieke locatie het meest gunstig zijn. Aangeslotenen kunnen met hun netgebruik hierop inspelen.

4.4 Congestion charge

Bij de beoordeling van de congestion charge is de ACM uitgegaan van de basale opzet van deze tariefstructuur, zoals genoemd in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie. Deze bestaat uit de volgende elementen: i) de tariefstructuur is enkel van toepassing binnen een congestiegebied en geldt voor de perioden dat congestie wordt voorzien, ii) de prijsbepaling voor het netgebruik is gebaseerd op de kosten die de netbeheerder moet maken voor het voorkomen/verhelpen van congestie, en iii) deze kosten worden gedragen door de netgebruikers die ten tijde van de voorziene piek van het net gebruikmaken.

Gelet op het dynamische karakter van de congestion charge voor zowel de momenten waarop deze wordt toegepast áls voor wat betreft de hoogte van de charge, is het een relatief complexe tariefstructuur met een verlaagde **transparantie**. Netgebruikers kunnen hun verwachte netkosten daardoor minder goed inschatten en minder goed controleren. Daarentegen verhoogt de congestion charge de **kostenreflectiviteit**. De congestion charge vormt een afspiegeling van de operationele kosten die de netbeheerder moet maken voor het voorkomen van congestie. Kanttekening hierbij is dat met de congestion charge slechts één van de kostencomponenten direct doorberekend wordt. De congestie kan ontstaan zijn door achterblijvende investeringen. Aangeslotenen in het betreffende gebied krijgen dan geen korting voor lagere investeringen, maar wel extra kosten voor congestiemanagement. De vergoeding van congestiekosten geeft dan ook een verkeerd signaal aan de netbeheerder, omdat deze hierdoor geen (financiële) prikkel heeft om congestie te voorkomen. De congestion charge kan netgebruikers stimuleren om hun netgebruik aan te passen. Gelet op de beperkte voorzienbaarheid, is de mate van effectiviteit en daarmee het effect op de **systeemefficiëntie** enigszins onzeker. Daar komt bij dat de tijdelijke toepasselijkheid van de structuur, investeren in flexibiliteit minder aantrekkelijk maakt. Tot slot wordt er met de congestion charge onderscheid gemaakt tussen netgebruikers op basis van een objectief verschil: de kosten die een netbeheerder binnen en buiten een congestiegebied voor de netgebruikers maakt. Dit is in overeenstemming met het **non-discriminatiebeginsel**.

Er zijn andere aanpassingen van de tariefstructuur mogelijk, waarmee eenzelfde resultaat kan worden bereikt als met de congestion charge met minder gevolgen voor de transparantie. Hierbij kan worden gedacht aan de hierboven behandelde statische en dynamische tijdsdifferentiatie. Deze aanpassingen genieten daarom de voorkeur om eerst in de tariefstructuur op te nemen, voordat eventueel de congestion charge wordt ingevoerd.

5 Tariefdragers

De meeste van de in het vorige hoofdstuk beschreven tariefaanpassingen betreffen een differentiatie naar tijd en/of locatie van de bestaande tarieven. Er zijn zoals in hoofdstuk 2 beschreven tarieven voor verschillende tariefdragers: kW contract, kW max, kWh en aansluitcapaciteit. Allereerst viel daarbij op dat de tarieven niet afhankelijk zijn van het moment waarop het net wordt gebruikt. In hoofdstuk 4 zijn aanpassingen beschreven die dat veranderen. Maar wat ook opvalt is dat er verschillen bestaan tussen de tariefdragers op basis waarvan verschillende groepen aangeslotenen überhaupt betalen.

De gedachte achter de tariefdragers is dat zij een goede indicatie vormen van de door het netgebruik van een aangeslotene veroorzaakte kosten. De door netbeheerders gemaakte kosten hangen op verschillende manieren samen met het netgebruik van verbruikers. Het piekgebruik op het net bepaalt hoe zwaar het net moet worden aangelegd en hoeveel investeringen er in infrastructuur moeten worden gedaan. De kosten voor infrastructuur hangen dus samen met de door een aangeslotene gebruikte (en/of gereserveerde) maximale transportcapaciteit. Dit komt tot uitdrukking in de tariefdragers kW contract en kW max. De kosten die netbeheerders maken voor de inkoop van netverliezen hangen

samen met de door aangeslotene afgenomen elektriciteit. Deze kosten kunnen het best tot uitdrukking worden gebracht met de tariefdrager kWh. Andere kosten, bijvoorbeeld de kosten gemaakt worden voor systeemdiensten, zijn minder rechttoe rechtaan te relateren aan het (piek)vermogen, het verbruik of een andere indicator.[11]

Voor een goede doorberekening van de kosten (en dus kostenreflectiviteit) en de juiste prikkels voor efficiënt netgebruik, is het gebruik van de juiste tariefdragers en een goede verdeling van de kosten over de tariefdragers van belang. Zoals hierboven is toegelicht, bestaan er verschillen in hoe dit bij verschillende groepen aangeslotenen gebeurt. Dit is historisch zo gegroeid en hier bestonden destijds goede redenen voor. We zien echter verschillende ontwikkelingen die aanleiding geven om dit opnieuw te bezien. Ten eerste heeft de energiecrisis laten zien dat de aandelen van verschillende kostensoorten sterk kunnen variëren. De kosten voor de netverliezen waren altijd een relatief kleine component van de kosten van netbeheerders. De enorme stijging van de energieprijzen maakte echter dat dit aandeel sterk toenam. Ten tweede ontstaat er met de opkomst van nieuwe typen aangeslotenen een grotere diversiteit aan netgebruikers. Zo gebruiken flexibele netgebruikers alleen op bepaalde momenten het net en nemen zij dus naar verhouding weinig kWh af ten opzichte van hun vermogenspiek. Meer traditionele aangeslotenen met een stabiel netgebruik zullen bij eenzelfde maximaal vermogen waarschijnlijk veel meer kWh afnemen. Flexibele netgebruikers op hogere spanningsniveaus ervaren het soms als een belemmering dat incidenteel netgebruik al direct tot hoge kosten leidt, omdat alle kosten via de tariefdragers kW gecontracteerd en kW max in rekening worden gebracht en niet via een kWh-tarief. Een betere verdeling van kosten over tariefdragers zou dat kunnen verminderen. Dat moet uiteraard wel gerechtvaardigd zijn vanuit de kosten die door het netgebruik worden veroorzaakt.

De ACM ziet in het bovenstaande aanleiding om het gebruik van de verschillende tariefdragers te verbeteren. Uitgangspunt moet wat de ACM betreft zijn dat voor de verschillende type verbruikers op verschillende spanningsniveaus zoveel mogelijk dezelfde tariefdragers worden gehanteerd. Gezien de verschillende kostendrijvers zou daarbij in ieder geval een of meerdere op capaciteit gebaseerde (kW) tariefdragers en een op volume gebaseerde (kWh) tariefdrager moeten worden gebruikt. Het doorvoeren van een van de positief beoordeelde aanpassingen uit het vorige hoofdstuk kan een goede gelegenheid zijn om ook de tariefdragers en/of de verhouding daartussen aan te passen.[12]

6 Tariefstructuren in andere landen

De recente ontwikkelingen in de energiemarkt hebben niet alleen in Nederland geleid tot een heroverweging en aanpassing van bestaande tariefstructuren. In de gehele EU werken nationale toezichthouders aan dezelfde vraagstukken. Soms komen zij daarbij tot vergelijkbare conclusies als de ACM en soms slaan zij andere paden in. Inzicht in de tariefstructuren in andere landen is dan ook nuttig om de Nederlandse herziening van de tariefstructuren in een breder perspectief te plaatsen en te zien waar Nederland dezelfde keuzes maakt als andere landen en waar niet. ACER publiceert elke twee jaar een overzicht van de geldende tariefstructuren in de 27 EU-lidstaten plus Noorwegen. Het meest recente overzicht dateert van januari 2023.[13] Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan de toepassing van tijdsafhankelijke (‘time-of-use’) tarieven en locatiespecifieke tarieven.

Tijdsafhankelijke tarieven worden toegepast door 21 van de 28 onderzochte landen.[14] Vrijwel al deze landen passen ze toe in de afnametarieven van de distributienetten. Sommige landen passen ze

[11] ACER (2023) onderscheidt vijf categorieën kosten: infrastructuur, netverliezen, systeemdiensten, meetkosten en blindvermogen.
[12] Bijvoorbeeld voor grootverbruikers op de regionale netten bij invoering van tijdsafhankelijke tarieven.
[13] ACER (2023) Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe
[14] Alleen Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Hongarije, Italië, Luxemburg en Roemenië gebruiken ze niet.

daarnaast toe in de transmissienettarieven en/of maken gebruik van een dynamische component. Time-of-use tarieven worden toegepast op de verbruikscomponent van de tarieven (in €/kWh) en in de vermogenscomponent (in €/kW). De variatie in tarieven vindt plaats binnen een dag (met meestal de ochtend en de avond als dure periodes), binnen een week (onderscheid tussen week- en weekenddagen, soms ook vakantiedagen) en binnen een jaar (met meestal 5 of 6 dure maanden in en rond de winterperiode). De belangrijkste reden voor het toepassen van time-of-use tarieven die wordt genoemd door toezichthouders is het vergroten van de kostenreflectiviteit. Sommige landen maken gebruik van alternatieven voor time-of-use tarieven met hetzelfde oogmerk. Daarbij kan het gaan om kortingen voor het aanpassen van het afnameprofiel, de mogelijkheid om verschillende vermogens te contracteren voor verschillende periodes, het mandateren van de netbeheerders om de controle over het verbruik van afnemers tijdelijk over te nemen en de inzet van lokale flexibiliteitsmarkten om netcongestie tegen te gaan.

Locatiespecifieke tarieven komen niet als apart onderwerp aan de orde in de ACER-publicatie. In de context van invoedingstarieven wordt wel vermeld dat tarieven in een aantal landen variëren op basis van de locatie. In Oostenrijk gelden verschillende tarieven in verschillende netgebieden (die niet overeenkomen met de verzorgingsgebieden van regionale netbeheerders). In Ierland en Noorwegen zijn de transporttarieven voor producenten locatieafhankelijk en gebaseerd op de netverliezen. In Zweden zijn zowel de invoedingstarieven van landelijke netbeheerders als van regionale netbeheerders locatieafhankelijk. Denemarken voert locatiespecifieke invoedingstarieven in om de kosten veroorzaakt door nieuwe productiecapaciteit beter te weerspiegelen. Sommige landen maken ook gebruik van locatiespecifieke *aansluittarieven* om de kostenreflectiviteit te vergroten. In enkele gevallen worden locatiespecifieke tarieven gecombineerd met time-of-use tarieven. In alle landen zijn variaties geconstateerd in de distributietarieven tussen afnemers. In de meeste gevallen zijn deze variaties terug te voeren op technische kenmerken zoals het spanningsniveau. Alleen in Oostenrijk, Noorwegen en Zweden variëren de tarieven ook op basis van de locatie.

De **conclusie** is dat time-of-use tarieven in andere EU-lidstaten vaak in een bepaalde vorm worden toegepast. De variatie tussen landen met betrekking tot de vormgeving en reikwijdte is echter groot en harmonisatie op Europees niveau is op korte termijn niet te verwachten. Voor locatiespecifieke tarieven is minder vergelijkingsmateriaal beschikbaar. Hier wordt tot nu toe slechts in een beperkt aantal landen gebruik van gemaakt en met name voor invoeding.