



Reactie Shell formele consultatie ACM vormgeving invoedingstarief

Shell verwelkomt de consultatie van de ACM omtrent de invoering van een transporttarief voor invoeders. Wij maken dan ook graag gebruik van de mogelijkheid om een reactie in te dienen inzake dit belangrijke onderwerp. Met deze reactie hopen wij bij te dragen aan de discussie omtrent de mogelijke invoering van een transporttarief voor invoeders van elektriciteit, waarbij wij aandacht vragen voor het behoud van marktefficiëntie, investeerdersvertrouwen, leveringszekerheid en competitieve energiekosten.

Samenvatting

- Shell heeft met bezorgdheid kennisgenomen van de voorgestelde vormgeving van het invoedingstarief. Het voorgestelde instrument ondermijnt de investeringszekerheid die essentieel is voor de energietransitie. Per saldo leidt het voorgestelde invoedingstarief tot een kostenstijging voor zowel energieproducenten als industrie (grootverbruikers) en huishoudens en verdere ondermijning van het gelijke speelveld in de EU.
- Daarnaast zet het voorstel de leveringszekerheid onder druk. Voor producenten met regelbaar vermogen dalen de draaiuren, en daarnaast zullen de kosten toenemen door het invoedingstarief en zorgt dit ervoor dat het risico aanzienlijk is dat capaciteit voortijdig uit bedrijf wordt genomen, waardoor flexibel vermogen verdwijnt.¹ Ook is de verwachting dat we meer zullen gaan importeren uit het buitenland. Een stabiel en voorspelbaar systeem is noodzakelijk voor investeringen in elektrificatie; het invoedingstarief werkt dit tegen. Het is daarnaast onze verwachting dat op basis van het huidige voorstel verschillende windparken door de voorziene negatieve cashflow mogelijk vervroegd zullen moeten sluiten. Wij doen dan ook een beroep op de ACM om het effect van een invoedingstarief integraal en in samenhang met de bredere beleidsdoelstellingen te beoordelen.
- Voor elektriciteitsproductie specifiek leidt het voorgestelde tarief tot een verslechtering van het risicoprofiel bij het wijzigen van de regelgeving na de investeringsbeslissing. Onzekerheid over regelgeving vergroot de vereiste risicopremie, die uiteindelijk zal worden doorbelast aan de consument. Bovendien is een invoedingstarief dat zou worden toegepast op offshore windparken, vergund middels de Wet windenergie op zee, juridisch problematisch binnen het geldende wettelijk kader.

¹ Zo blijkt uit interne analyses van netbeheerder TenneT

- Bestaande en vergunde projecten zullen onevenredig worden benadeeld. Deze parken zijn veelal ontwikkeld op basis van prijszekerheid voor de elektriciteitsproductie (middels subsidies of PPA's) ten tijde van het nemen van de investeringsbeslissing toen de voorgestelde kosten en het bijbehorende marktrisico niet konden worden geanticipeerd. Dit creëert een ongelijk speelveld ten opzichte van toekomstige projecten en kan leiden tot economische onhoudbaarheid van operationele parken. Mocht de ACM toch doorgaan met deze maatregel, zal dit moeten worden gecompenseerd.
- Indien invoering van het instrument onontkoombaar is, roept Shell met klem op om bestaande projecten – in het belang van behoorlijk bestuur en het beschermen van het investeringsklimaat - expliciet uit te sluiten van het tarief en te zoeken naar een tarief dat enkel en uitsluitend toegepast wordt op nieuwe projecten, zodat hiermee rekening kan worden gehouden in de business case voorafgaand aan een investeringsbeslissing. Dit waarborgt investeringszekerheid en juridische consistentie in de energietransitie.
- Middels deze reactie proberen wij met name de impact die een invoedingstarief heeft op het portfolio dat volledig en alleen door Shell wordt beheerd te schetsen. In aanvulling op deze specifieke reactie voor het portfolio dat volledig door Shell wordt beheerd, zullen de *joint ventures* waarin Shell deelneemt (BlauwWind, CrossWind en Ecowende) ook een aparte reactie aanleveren die specifiek ingaat op de context, de impact en de consequenties voor deze windparken die zijn vergund onder de Wet windenergie op zee, temeer omdat voor deze windparken op zee een heel specifiek juridisch kader bepalend is voor de economische impact. Shell onderschrijft de inhoud van deze consultatiereacties.

Invoedingstarief heeft grote negatieve gevolgen voor het investeringsklimaat

Shell is in Nederland actief over de gehele waardeketen van elektriciteit. Derhalve ervaren wij de onzekerheid omtrent het een invoedingstarief voor elektriciteitsproductie niet alleen als een risico voor ons hernieuwbaar productieportfolio, maar zien wij het ook als verdere ondermijning van het gelijke Europees speelveld als het gaat om de totale energiekosten voor energie-intensieve activiteiten, met name als gekeken wordt naar elektrificatieprojecten in het kader van decarbonisatie.

Een invoedingstarief zal, zo blijkt uit onze analyse, een negatief effect hebben op de economische haalbaarheid van investeringen in hernieuwbare elektriciteitsproductie. Het is daarnaast onze verwachting dat het een negatieve impact heeft op het fundamentele risicoprofiel voor investeringen in het Nederlandse energiesysteem. Het invoedingstarief zal dus een algeheel negatief effect hebben op het realiseren, laat staan versnellen, van de

energietransitie in Nederland, die reeds wordt bemoeilijkt door tal van geopolitieke, macro-economische en beleidsfactoren. De business case voor nieuwe projecten is door diverse omstandigheden - die we voor het gemak hier even buiten beschouwing laten - al zwak en de omstandigheden zijn sinds het nemen van investeringsbeslissingen in het verleden al aanzienlijk verslechterd. Daarnaast stellen wij vast dat bij invoering van een invoedingstarief de gevolgen voor het gehele Nederlandse energiesysteem significant zullen zijn.

Op basis van onze eigen doorrekeningen verwachten wij dat tot vervroegde sluiting van (hernieuwbare) elektriciteitsproductie zal worden overgegaan bij invoering van een invoedingstarief. Producenten van hernieuwbare elektriciteit hebben immers vaak een vaste prijs bedongen voor afname om de grillige marktomstandigheden te verwerken in een business case. De voorspelde stijging van elektriciteitsprijzen als gevolg van het tarief zullen zij dus niet terugzien in hun inkomsten en vervroegde sluiting kan dan het gevolg zijn. De gevolgen voor het energiesysteem – nog los van het vertrouwen in beleid - kunnen enorm zijn.² Sterker nog, Shell constateert dat het boven de markt hangen van het invoedingstarief nu al merkbaar is in de markt en rondom de exploitatie van de eigen assets (denk aan investeringen, PPAs, etc.).

Daarnaast is het belangrijk om te benoemen dat onshore productieparken (die SDE-subsidie hebben verkregen), relatief hard worden geraakt, omdat de operationele kosten omhoog gaan door het invoedingstarief en een mogelijke stijging van de elektriciteitsprijs (als gevolg van de introductie van een invoedingstarief) vervolgens samengaat met een vermindering van de subsidie. Dit heeft dan direct een netto negatieve impact op deze groep producenten.

De Nederlandse energietransitie is in een cruciale fase beland, waarbij de grootschalige uitrol van hernieuwbare elektriciteitsproductie een centrale rol speelt in het realiseren van een klimaatneutraal energiesysteem. Wind- en zonne-energie, zowel op zee als op land, vormen de kern van het nationale beleid als het gaat om het reduceren van broeikasgasemissies en het versterken van de energiezekerheid en energieonafhankelijkheid van de Nederlandse samenleving. Deze ontwikkeling is niet alleen technisch noodzakelijk, maar ook beleidsmatig verankerd in diverse strategische kaders die de richting en urgentie van de transitie onderstrepen.

Binnen deze context is het van belang dat het marktontwerp en de regulering ondersteunend zijn aan de versnelde uitrol van duurzame opwekcapaciteit. Veranderende regelgeving die de economische haalbaarheid van hernieuwbare projecten onder druk zetten, zoals een invoedingstarief, staan op gespannen voet met de doelstellingen van het nationale

² Bijlage met specifieke voorbeelden

energiebeleid. Een dergelijk tarief kan leiden tot verminderde investeringsbereidheid, vertraging in projectontwikkeling en zal uiteindelijk een rem zetten op de noodzakelijke systeemverandering.

Zoals eerder beschreven, en onderbouwd door diverse rapporten³⁴, is het aannemelijk dat een invoedingstarief leidt tot minder (hernieuwbare) elektriciteitsproductie. Daarnaast levert het geen merkbare verlaging van de energierekening op voor eindgebruikers en, wat ons betreft het meest belangrijke en zorgwekkende, ondermijnt het de investeringszekerheid in algemene zin voor de Nederlandse markt. Ook zullen nieuwe windparken op land en op zee een hoger subsidiebedrag nodig hebben om de kosten van een tarief in te prijzen (inclusief verhoogt risico premie).

Daarnaast kan het invoeren van een invoedingstarief mogelijk juist als gevolg hebben dat Nederland meer zal gaan importeren en minder hernieuwbare stroom zal opwekken. Er is immers een grote kans dat windparken op zee stilgezet zullen worden in Nederland en in plaats daarvan stroom uit het buitenland zal gaan importeren. De (korte- of lange termijn) marginale kosten van een windpark zullen namelijk aanzienlijk toenemen (gegeven de projecties van de ACM) en daarmee zal binnenlandse productie minder competitief zijn dan bij onze buurlanden.

De disruptie die de invoering van een invoedingstarief zal veroorzaken kan ook nog lang nadreunen en heeft waarschijnlijk negatieve langetermijneffecten voor het risicoprofiel van de Nederlandse markt, juist in een tijd dat heel veel investeringen nodig zijn om de energietransitie te kunnen laten slagen.

Door de financiële lasten van elektriciteitstransport deels bij de producent te leggen, ontstaat een verschuiving van risico's en kosten die uiteindelijk via marktmechanismen bij de eindgebruiker terechtkomen, inclusief risicopremie.

De onzekerheid die dit creëert voor investeerders en ontwikkelaars van duurzame projecten kan leiden tot vertragingen, hogere financieringskosten en suboptimale keuzes in locatie en schaalgrootte. Dit ondermijnt de robuustheid en efficiëntie van het energiesysteem en vergroot de kans op een kostentoeename voor huishoudens en bedrijven. In een systeem waarin de eindgebruiker reeds verantwoordelijk is voor de kosten van productie, distributie en levering, is het invoeren van een producententarief niet alleen economisch inefficiënt, maar ook beleidsmatig contraproductief, aangezien het in de huidige context (zowel vanuit bestaande als toekomstige investeringen) een kostenverhogend effect zal hebben op de totale systeemkosten. Wij

³ Feed-in tariff policy assessment, Aurora 2024

⁴ Interne analyse van netbeheerder TenneT, 2025

verzoeken de ACM dan ook om deze systemische effecten mee te nemen in haar beoordeling en te waarborgen dat regulering in lijn blijft met de nationale klimaat- en energieambities.

In de onderstaande secties, zullen wij ingaan op een aantal specifieke vragen die de ACM heeft gesteld. Hierbij zullen wij de focus leggen op de definitie van “kostenreflectiviteit” en hoe dit zich vanuit ons perspectief verhoudt tot het “kosten veroorzakingsbeginsel”. Daarnaast zullen wij ook specifiek ingaan op de toepassing van uitzonderingen en een transitieperiode.

Voor wat betreft de beantwoording van de specifieke vragen die hierin niet direct worden geadresseerd, verwijzen wij graag naar de consultatie-inbreng vanuit Energie-NL, daar wij van mening zijn dat de reactie van Energie-NL in het kader van de consultatie van de ACM een uitstekende weergave geeft van zowel de complexiteit alsook de problematiek voor het energiesysteem.

Kostenreflectiviteit en de vertaling naar kosten veroorzakingsbeginsel

Het is vanuit de EU-regelgeving duidelijk vastgesteld dat er een verband moet zijn tussen de kosten (operationeel en kapitaal) die de netbeheerders maken om hun wettelijk bepaalde taken uit te voeren en de tarieven die zij in rekening brengen bij hun aangeslotenen. Dit is een logisch (en belangrijk) gevolg vanuit de vereisten van *ownership unbundling* en de daaruit ontstane natuurlijke monopolies die de netbeheerders vervolgens hebben verkregen. Dit is wat ons betreft dan ook een belangrijke bouwsteen voor het functioneren van efficiënte markten, aangezien dit waarborgt dat de aangeslotenen niet meer dan redelijke kosten betalen voor de systeem- en transportdiensten die de netbeheerders verlenen. In de achtergrond van de consultatie (“algemene uitgangspunten”) maakt de ACM echter een (niet verplichte) keuze om het principe van kostenreflectiviteit ook te interpreteren als het moeten toepassen van het kostenveroorzakingsbeginsel. Wij merken dan ook op dat de ACM omtrent de invoering van een transporttarief voor invoeders vrijheid heeft van handelen en niet verplicht is het principe van kostenveroorzakingsbeginsel toe te passen voor de tariefstructuren in de Nederlandse elektriciteitsmarkt. In de meest recente rapporten vanuit de Europese Commissie⁵ en ACER⁶, wordt gewezen op de optie om een tarief voor invoeders te *overwegen*, maar in geen enkel opzicht wordt dit verplicht of wordt hier specifiek op op aangedrongen vanuit de Europese Commissie of ACER. Deze bepalingen en recente communicaties kunnen dan ook zodanig door de ACM worden geïnterpreteerd dat niet direct sprake hoeft te zijn van het toepassen van het kostenveroorzakingsbeginsel bij het vaststellen van de tariefstructuren. Ook is dit voorstel dermate ruim opgesteld, dat hierbij enkel wordt gerefereerd aan “cost recovery”, waarmee

⁵ Approval of the content of a draft Commission Notice on Guidelines on future proof network charges for reduced energy system costs- ACER, 2025

⁶ Getting the signals right: Electricity network tariff methodologies in Europe- European Commission, 2025

ruimte wordt geboden om bijvoorbeeld een diep aansluittarief voor nieuwe productie-eenheden te overwegen.

Tot slot merken wij graag op dat ACER voorstelt om de voor- en nadelen van het invoeren van een tarief voor invoeders te analyseren, waarbij specifiek vastgesteld moet worden wat de winst is in termen van (totale systeem)efficiëntie en in welke mate het de interne markt verstoort⁷. Het is wat ons betreft, gegeven de huidige analyses die zijn uitgevoerd door de ACM, onduidelijk hoe de ACM dit heeft bepaald en beoordeeld om vervolgens tot de conclusie te komen dat het gerechtvaardigd is om een invoedingstarief in te voeren. Wij verwachten een grote negatieve impact op de leveringszekerheid⁸, energiekosten van eindgebruikers⁹, economische rentabiliteit van huidige elektriciteitsproductie alsook op het investeringsklimaat voor nieuwe productie-installaties en daarmee ook op de energietransitie, iets waar de mogelijk voordelen niet tegenop wegen. Shell heeft dan ook ernstige zorgen dat onzorgvuldig wordt omgegaan met de verschillende belangen van alle aangeslotenen.

Legitieme uitzonderingen en inpassing transitieperiode bij onwenselijke invoering van een invoedingstarief

Ook willen wij graag specifiek ingaan op de consultatievragen die toezien op mogelijke uitzonderingen en het toepassen van een transitieperiode (vraag 14 en 16 van de consultatie).

Met betrekking tot het toepassen van een uitzondering wensen wij de ACM te wijzen op de bepalingen in de elektriciteitswet (artikel 42a) en de huidige van toepassing zijnde energiewet (artikel 3.117 en 3.118). Middels deze wettelijke bepalingen is het te allen tijde de intentie geweest van de wetgever om windparken die aangesloten zijn op het “net-op-zee” uit te zonderen van het betalen van enige vorm van aansluit en transport tarieven. Dit is dan ook meermaals bevestigd, zowel in de toelichting van de toentertijd vastgestelde elektriciteitswet alsook de toelichting op de recent vastgestelde energiewet.¹⁰ Vervolgens heeft de overheid dit middels verschillende communicatie (zoals vraag- en antwoorddocumentatie¹¹) herhaaldelijk bevestigd ten tijde van de openstaande tenders voor de de windparken die vergund zijn middels de Wet windenergie op zee. Bij de competitieve aanbesteding van deze vergunningen was het dan ook (zoals zelfs recent nog bevestigd door diezelfde overheid) niet vereist om rekening te

⁷Approval of the content of a draft Commission Notice on Guidelines on future proof network charges for reduced energy system costs, randnummer 87 – ACER, 2025

⁸ Interne analyse netbeheerder TenneT

⁹ Feed-in tariffs policy assessment – Aurora, 2024

¹⁰ Stb. 2016, 116.

¹¹ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/03/Vragen-en-antwoorden-Regeling-vergunningverlening-windenergiegebied-HKW-kavel-VII-31-maart-2022.pdf> - antwoord <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/03/Vragen-en-antwoorden-Regeling-vergunningverlening-windenergiegebied-HKW-kavel-VII-31-maart-2022.pdf> - antwoord 6 in de sectie “overig”

houden met een mogelijk invoedingstarief bij het indienen van de bieding. Voor de betrokken ondernemingen is voorafgaande duidelijkheid en rechtszekerheid van belang. Deze zekerheid is er ten tijde van de tenderprocedure meermaals gegeven en moet dan ook instant worden gehouden om zorg te dragen dat deze investeringen economisch rendabel blijven.

Daarnaast wijzen wij de ACM erop dat het net-op-zee ook technische gezien van andere aard is en niet dezelfde karakteristieken kent als het landelijk hoogspanningsnet. Zo is het van belang dat de ACM rekening houdt met het feit dat het net op zee niet "redundant" is uitgelegd en dus een andere mate van beschikbaarheid kent dan alle andere aansluitingen op het landelijk hoogspanningsnet. Als laatst is het noodzakelijk dat de ACM ook onderkent dat een aansluiting op het net-op-zee per contractuele bepalingen gekoppeld is aan de duur van de vergunning voor het beheren van een windpark en daarmee dus ook in de tijd is beperkt.

In geen van de huidige documenten heeft de ACM expliciet onderzoek gedaan naar de juridische, technische en contractuele kenmerken van windparken die vergund zijn middels de Wet windenergie op zee, om vervolgens logischerwijs te kunnen concluderen dat deze windparken zouden moeten worden uitgezonderd bij de mogelijke invoering van een invoedingstarief.

Vanuit bovenstaande perspectieven (juridisch, technisch en contractueel) is het dan ook objectief gerechtvaardigd om windparken die vergund zijn middels de Wet windenergie op zee uit te zonderen van een invoedingstarief voor de gehele vergunningsduur van het park. Dit is temeer gerechtvaardigd gegeven het feit dat deze windparken op extreem competitieve wijze zijn aanbesteed door de overheid, waarbij ontwikkelaars tot het uiterste zijn gedreven om de vergunning te kunnen bemachtigen. De overheid wees daarbij meermaals op de wettelijke bepalingen in de (toentertijd geldende) elektriciteitswet om windparkexploitanten gerust te stellen dat er geen rekening gehouden hoefde te worden met een mogelijke invoering van een invoedingstarief.¹² Het is niet ondenkbaar dat indien de maatregel toch wordt ingevoerd, windparkexploitanten en hun aandeelhouders zich genoodzaakt voelen om tegen deze achtergrond juridische stappen te ondernemen teneinde hun belangen te behartigen.

Tot slot, de mogelijke invoering van een invoedingstarief zal een extreem negatieve impact hebben op het Nederlandse investeringsklimaat voor nieuwe elektriciteitsproductie alsook op het in stand kunnen houden van het huidige productievermogen (met alle gevolgen van dien). Mocht de ACM dan ook doorgaan met de implementatie van een invoedingstarief, is het noodzakelijk om hier een langdurig ingroeipad voor te ontwikkelen. In dat geval kan gekozen

¹² Zie bijvoorbeeld nog het meest recente vraag en antwoord document voor de kavel Nederwiek 1-A (Vragen en antwoorden Regeling vergunningverlening Nederwiek I-A)

worden voor een generieke transitieperiode. Deze zal dan moeten worden vastgesteld op minimaal 20 jaar, of er kan gekozen worden voor asset-specifieke transitieperiodes, waarbij de economische en commerciële structuren per asset worden vastgesteld om er zorg voor te dragen dat er geen negatieve impact is op de economische rentabiliteit van deze assets.

[REDACTED]