



## Invulling tijdelijke taken, experimenten en activiteiten onder VET

### 1 Inleiding en samenvatting

Het wetsvoorstel voortgang energietransitie (hierna: VET) beoogt bij te dragen aan een wettelijk kader dat de energietransitie faciliteert. De transitie naar een duurzame energievoorziening vraagt om innovaties, die nieuwe activiteiten en nieuwe rollen in de energiemarkt meebrengen. Dit leidt tot vragen over de rol van de netbeheerder (die gereguleerde netbeheertaken uitvoert) en het commerciële netwerkbedrijf dat beperkt actief is op de vrije markt. VET biedt op dit punt duidelijkheid, maar ook de nodige ruimte. Voor netbeheerders maakt VET het mogelijk om naast hun gereguleerde netbeheertaken te experimenteren en tijdelijk nieuwe taken uit te voeren. Netwerkbedrijven kunnen ook meedoen aan experimenten en daarnaast kan hun werkveld worden uitgebreid.

Naar aanleiding van Kamervragen over de ruimte die VET netbeheerders en netwerkbedrijven biedt om nieuwe taken en activiteiten op te pakken, heeft de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) gevraagd hoe de ACM hier op basis van haar ervaringen in de toezichtspraktijk tegen aankijkt.

De ACM vindt dat de rol van de netbeheerder en het netwerkbedrijf alleen moet worden verruimd wanneer daartoe concreet aanleiding is. Tijdens het rondetafelgesprek van 17 januari 2017 over VET heeft de ACM dit onderwerp kort aangestipt.<sup>1</sup> De ACM werkt haar standpunten hierna verder uit. Het afwegingskader (hoofdstuk 2) en de voorbeelden waarop de ACM het kader toepast (hoofdstuk 3), geven handvatten om te bepalen wanneer verruiming wenselijk is. Toepassing van dit kader zorgt ervoor dat korte en lange termijneffecten van verruiming van de rol van de netbeheerder en het netwerkbedrijf zorgvuldig worden afgewogen.

Uit het afwegingskader volgt dat er alleen reden is om de rol van de netbeheerder uit te breiden met een nieuwe taak of activiteit als:

1. het publieke belang van goed netbeheer rechtvaardigt dat de netbeheerder de gewenste taak of activiteit uitvoert, of
2. betrokkenheid van de netbeheerder bij die taak of activiteit tijdelijk gewenst is, omdat
  - a. de markt de activiteit onvoldoende oppakt, gelet op het publieke belang van de energietransitie, en dit probleem niet op andere wijze kan worden opgelost, en
  - b. een gestructureerde afweging van maatschappelijke kosten en baten, voor korte en lange termijn, uitwijst dat dit verstandig is.

Voor netwerkbedrijven volgt uit het afwegingskader dat verruiming van hun werkveld niet snel voor

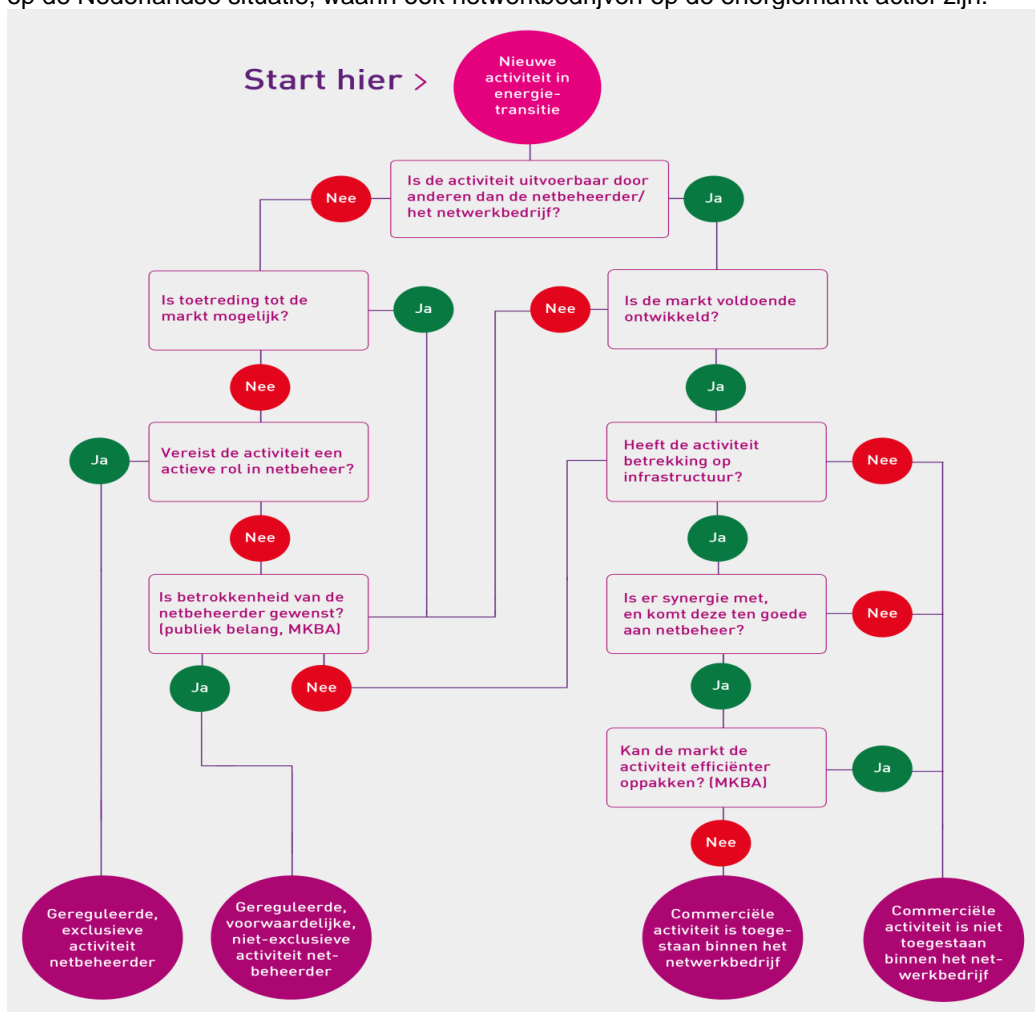
<sup>1</sup> De [schriftelijke inbreng](#) en [spreektekst](#) voor de rondetafel zijn samen met een [nieuwsbericht](#) over het belang van goede marktwerking in de energietransitie beschikbaar op de website van de ACM.



de hand ligt, omdat netwerkbedrijven geen wettelijke taken hebben en op basis waarvan zij publieke belangen behartigen. Wanneer een netwerkbedrijf op een markt actief wordt, kan dit leiden tot concurrentievervalsing. Bovendien kunnen de commerciële risico's van de activiteiten van het netwerkbedrijf negatieve effecten hebben op het netbeheer.

## 2 Afwegingskader nieuwe activiteiten in energietransitie

De Council of European Energy Regulators (CEER) heeft een economisch afwegingskader ontwikkeld voor de toekomstige rol van regionale netbeheerders.<sup>2</sup> De ACM heeft dit kader toegepast op de Nederlandse situatie, waarin ook netwerkbedrijven op de energiemarkt actief zijn:



2/8

Het uitgangspunt van dit kader is dat een goed werkende markt zorgt voor innovatie en scherpe prijzen. Netbeheerders faciliteren de markt, door zich te richten op hun kerntaak: partijen toegang geven tot het net en energie transporteren tegen efficiënte kosten. Marktpartijen moeten optimaal gebruik kunnen maken van het net, juist in de energietransitie.

Een grotere rol voor netbeheerders of netwerkbedrijven kan op korte termijn gunstig lijken, maar op

<sup>2</sup> CEER 2015, [The Future Role of DSOs](#).



langere termijn nadelige gevolgen hebben. Goede marktwerking kan door die keuze namelijk worden geremd, waardoor scherpe prijzen en innovaties niet of onvoldoende tot stand komen. Het risico op inefficiënte investeringen – en dus maatschappelijk hogere kosten voor de energietransitie – neemt dan toe. In een goed werkende markt, leggen inefficiënte bedrijven het af tegen efficiënte bedrijven. Bij gebrekkige marktwerking, bijvoorbeeld door een ongelijk speelveld of marktfalen, gebeurt dit niet. Daarnaast kunnen commerciële activiteiten binnen het netwerkbedrijf ten koste gaan van de publieke taak van goed netbeheer. Dit soort effecten wordt pas later zichtbaar, maar dat betekent niet dat ze niet bestaan. Bovendien kan de ACM schadelijke lange termijneffecten niet ongedaan maken met handhaving achteraf. De markt is namelijk al verstoord of de publieke taak geschaad.

Aan de keuze om de rol van de netbeheerder of het netwerkbedrijf uit te breiden, moet volgens de ACM daarom een zorgvuldige afweging ten grondslag liggen. Goed inzicht in de langetermijneffecten is daarbij belangrijk. De afweging kan bijvoorbeeld worden gemaakt met een maatschappelijke kostenbatenanalyse (hierna: MKBA). Een MKBA zorgt namelijk voor een gestructureerde afweging van korte en langetermijneffecten. Hieronder licht de ACM de toepassing van dit kader eerst toe op de afbakening van de taken en activiteiten van de netbeheerder, en daarna op de activiteiten van het netwerkbedrijf.

#### *Taken en activiteiten netbeheerders*

De netbeheerder voert wettelijk gereguleerde taken uit, die bijdragen aan een duurzame, betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Als sprake is van een goed werkende markt, is er volgens de ACM geen ruimte voor de netbeheerder. Maar de markt kan ook (tijdelijk) tekortschieten. Bijvoorbeeld omdat de markt onvoldoende rekening houdt met een publiek belang, zoals een duurzame, betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Verder is het mogelijk dat ontwikkelingen die voor de energietransitie gewenst zijn, niet (snel genoeg) van de grond komen. Dat betekent echter niet dat de netbeheerder meer ruimte moet krijgen.

Als de markt tekortschiet, is het goed om *eerst* te bekijken of de oorzaak daarvan kan worden aangepakt. Netbeheerders hebben bijvoorbeeld een schat aan belangrijke informatie die niet altijd openbaar is. Zo ontstaat informatieongelijkheid, die kan leiden tot maatschappelijk ongewenste keuzes door marktpartijen. De overheid kan ervoor zorgen dat netbeheerders deze informatie openbaar maken zodat marktpartijen maatschappelijk gewenste keuzes maken. Uit eigen beweging of, als dat nodig is, met prikkels in wet- en regelgeving. Daarnaast kan de overheid bijspringen met subsidies, wanneer nieuwe en innovatieve business cases nog niet rendabel zijn.

Kan de oorzaak van het tekortschieten van de markt niet voldoende worden weggenomen, dan kan er reden zijn om de netbeheerder een (tijdelijke) rol te geven als sprake is van een publiek belang dat raakt aan netbeheer. De ACM ziet twee mogelijkheden:

1. De activiteit houdt direct verband met de kerntaak van de netbeheerder. Het ligt dan voor de hand dat de netbeheerder de taak wettelijk en exclusief verricht. Het publieke belang van goed netbeheer rechtvaardigt dat de netbeheerder de enige is die deze gereguleerde taak verricht.
2. Betrokkenheid van de netbeheerder bij de activiteit tijdelijk wenselijk is. Dit is het geval als er



raakvlak is met de kerntaak van de netbeheerder – en dus het publieke belang dat daarbij is betrokken – en duidelijk is dat de markt de activiteit nog onvoldoende oppakt. Omdat de netbeheerder deze tijdelijke activiteit niet exclusief en dus in concurrentie met de markt verricht, is het belangrijk dat de voorwaarden waaronder de activiteit wordt verricht, helder zijn. Voor de netbeheerder en de markt. Alleen dan kan marktverstoring worden voorkomen. De ACM is van mening dat steeds kritisch en met het oog op de relevante publieke belangen moet worden beoordeeld of betrokkenheid van de netbeheerder wenselijk is, zeker gelet op de mogelijk negatieve langetermijneffecten.

#### *Activiteiten netwerkbedrijf*

Het netwerkbedrijf bestaat uit commerciële zusterbedrijven van de gereguleerde netbeheerder. Het netwerkbedrijf heeft geen wettelijke taken op basis waarvan het bedrijf publieke belangen behartigt. Het netwerkbedrijf verricht commerciële activiteiten op de vrije markt. Het netwerkbedrijf onderscheidt zich van andere marktpartijen door zijn band met de netbeheerder. Het netwerkbedrijf kan bijvoorbeeld onder heel gunstige voorwaarden lenen, door aanwezigheid van de netbeheerder in de groep. Daarnaast krijgt het netwerkbedrijf inkomsten uit het dividend van de netbeheerder, wat gebruikt kan worden om commerciële activiteiten te financieren. Partijen die niet in een groep zitten met een netbeheerder hebben dit soort voordelen niet. Als (potentiële) concurrenten hierdoor worden afgeschrikt, komt de marktwerking niet of onvoldoende van de grond. Belangrijke innovaties en scherpe prijzen blijven dan uit. Consumenten zijn hier uiteindelijk de dupe van. Daarnaast brengt de band met de netbeheerder mee dat de commerciële risico's van het netwerkbedrijf kunnen terugslaan op de netbeheerder en daarmee het publieke belang van goed netbeheer. Om de markt optimaal te laten werken en risico's voor het netbeheer uit te sluiten, vindt de ACM het verstandig de activiteiten van netwerkbedrijven te beperken en aan de toegestane activiteiten strikte voorwaarden te verbinden die marktverstoring voorkomen. De ACM pleit ervoor bijzonder terughoudend om te gaan met de mogelijkheid het werkveld van het netwerkbedrijf uit te breiden. De ACM ziet deze ruimte alleen als sprake is van een activiteit op het gebied van infrastructuur, er duidelijk synergie is met netbeheer en uitbreiding van het werkveld per saldo duidelijk positieve welvaartseffecten heeft.

4/8

### **3 Voorbeelden**

Toepassing op vier concrete voorbeelden illustreert de werking van het afwegingskader. In het licht van de energietransitie heeft de ACM gekozen voor elektriciteitsopslag, laadpalen, aggregators en energiebesparing. Deze voorbeelden geven goed weer hoe het afwegingskader werkt.<sup>3</sup>

#### **3.1 Elektriciteitsopslag bij de regionale netbeheerder?**

Vanuit de politiek (en ook door de ACM) is in het verleden gesuggereerd om opslag als tijdelijke taak aan regionale netbeheerders toe te wijzen, mede omdat opslagdiensten dure netverzwaringen

<sup>3</sup> Voor de volledigheid wijst de ACM erop dat zij geen MKBA's heeft uitgevoerd.



zouden kunnen voorkomen. Het is de vraag of dat voldoende reden is om opslag als (tijdelijke) taak bij de regionale netbeheerders te leggen.

De markt voor elektriciteitsopslag is nog een prille markt. Er wordt volop geïnvesteerd en geïnnoveerd in opslagtechnieken. Veel technieken zijn nog niet economisch rendabel. De ontwikkelingen rond opslag zorgen er al wel voor dat er een vraag naar opslagdiensten ontstaat, bijvoorbeeld bij regionale netbeheerders. Elektriciteitsopslag door regionale netbeheerders kan ervoor zorgen dat op lokaal niveau netverzwaring niet nodig is. Dat kan positief zijn als investeren in opslag goedkoper is dan het verzwaren van netten. Tegelijkertijd ziet de ACM een duidelijke rol voor de markt. Die komt namelijk met innovatieve oplossingen, die een aantal jaar geleden nog nauwelijks denkbaar waren. Denk aan de thuisbatterijen van Tesla, de batterijen van Nuon bij het windpark Prinses Alexia en de diensten die AES met haar energieopslag in Vlissingen aanbiedt, onder meer aan netbeheerder TenneT.

De ACM meent dat deze marktdynamiek bij opslagdiensten niet in de kiem gesmoord moet worden. Dat risico bestaat volgens de ACM wel, wanneer het takenpakket van regionale netbeheerders tijdelijk wordt uitgebreid. Uit de welvaartanalyse van ECN blijkt dat een tijdelijke opslagrol voor netbeheerders niet nodig is en zelfs remmend kan werken doordat een ongelijk speelveld ontstaat op de markt.<sup>4</sup> De netbeheerder krijgt namelijk zijn investeringen in opslag terug via gereguleerde tarieven. Commerciële partijen krijgen dat niet, waardoor investeren in opslag voor marktpartijen duurder en riskanter wordt. Mogelijke gevolgen hiervan zijn dat commerciële investeringen in opslag achterblijven, belangrijke opslaginnovaties uitblijven en goede marktwerking niet van de grond komt. Dat acht de ACM onwenselijk.

Ook op Europees niveau wordt kritisch naar opslag gekeken. De Europese Commissie geeft in het *Clean Energy Package* (hierna: het winterpakket) aan dat opslag bij regionale netbeheerders pas denkbaar is wanneer (1) blijkt dat de markt na een open en transparante aanbestedingsprocedure, geen passend antwoord heeft op de opslagvraag van de netbeheerders en (2) opslag nodig is voor efficiënt, betrouwbaar en veilig netbeheer.<sup>5</sup>

Volgens de ACM ligt deze weg ook in Nederland het meest voor de hand. Pas wanneer blijkt dat de markt niet kan voldoen aan de opslagvraag van de regionale netbeheerders, kan er een tijdelijke rol zijn voor de netbeheerders. In de afweging of opslag wenselijk is, moet ook rekening worden gehouden met de lange termijn gevolgen. Denk hierbij niet alleen aan de gevolgen voor innovatie waar ECN op wijst, maar ook aan de nadelige gevolgen van het uitblijven van netverzwaring voor andere regio's. Het uitblijven van netverzwaring kan er namelijk voor zorgen dat overschotten in de ene regio, niet als goedkope stroom beschikbaar komen voor afnemers in een andere regio. De vraag is dan of het niet verzwaren van een net, bezien vanuit dit bredere maatschappelijke

<sup>4</sup> ECN 2014, [Tijdelijke taken voor netbeheerders en overdracht aan commerciële partijen: onder welke condities? Een beoordelingskader met toepassing op energieopslag](#).

<sup>5</sup> Zie artikel 36 van het richtlijnvoorstel inzake gemeenschappelijke regels voor de intere elektriciteitsmarkt (COM(2016)864).



perspectief, wel de beste beslissing is.<sup>6</sup>

### 3.2 Laadpalen bij het netwerkbedrijf?

Elektrisch vervoer wordt gezien als een belangrijke oplossing voor de verduurzaming van de energievraag vanuit de transportsector. Elektrisch vervoer zal daardoor toenemen. Dat geldt dus ook voor de vraag naar laadpalen. De markt voor het plaatsen van laadpalen is een competitieve markt, maar tegelijkertijd ook een markt in ontwikkeling waar innovaties belangrijk zijn. Op de markt voor laadpalen zijn commerciële partijen zoals Nuon en Fastned actief, maar ook netwerkbedrijven zoals Allego en Enpuls. De netwerkbedrijven zijn actief, omdat de laadpalenmarkt raakvlak heeft met infrastructurele activiteiten. VET staat het netwerkbedrijven toe op deze markt actief te zijn.

Bij de laadpalen is de afweging tussen korte en langetermijneffecten belangrijk. Het plaatsen van laadpalen is relatief duur. Netwerkbedrijven zijn kapitaalkrchtig en kunnen daardoor makkelijker investeren in laadpalen. Op korte termijn komen er dus snel laadpalen. Daarnaast pleit voor netwerkbedrijven dat zij rekening houden met het netbeheerdersperspectief: waar kunnen de laadpalen bezien vanuit netbeheer zo efficiënt mogelijk worden geplaatst? Op die manier kan er sprake zijn van synergie met netbeheer en kan bijvoorbeeld netverzwaring worden uitgesteld of voorkomen. Op korte termijn kan het uitrollen van laadpalen door netwerkbedrijven gunstig zijn voor de energietransitie, maar het is de vraag of dat ook op de lange termijn zo is.

Netwerkbedrijven hebben aangevoerd dat synergie met netbeheer een argument is voor het plaatsen van laadpalen. De ACM betwist dat niet, maar vermeende synergievoordelen moeten niet worden overdreven. Synergie speelt namelijk alleen een rol bij de 'eigen' netbeheerder. Netwerkbedrijven hebben geen duidelijke prikkel om rekening te houden met de belangen van 'vreemde' netbeheerders. Daarnaast zouden marktpartijen ook kunnen worden gestimuleerd om rekening te houden met de belangen van netbeheerders. Het non-discriminatoire delen van informatie over netbelasting is hierbij nodig. Daarnaast is van belang dat marktpartijen deze informatie meewegen in hun beslissingen zodat maatschappelijk gewenste keuzes worden gemaakt. Dat kan uit eigen beweging, maar als dat nodig is ook met prikkels. Verder is het op de lange termijn de vraag of deze activiteit van netwerkbedrijven wenselijk is. Wanneer marktpartijen inderdaad afgeschrikt worden door de aanwezigheid van kapitaalkrchtige netwerkbedrijven, schieten we ons dan niet in de voet omdat de innovaties die een competitieve markt met zich brengt niet of beperkter van de grond komen? Dit vergt een zorgvuldige afweging van korte en langetermijneffecten, bijvoorbeeld met een MKBA. Die afweging is voor zover de ACM weet voor laadpalen nooit gemaakt.

### 3.3 Aggregator binnen het netwerkbedrijf?

Binnen de energiemarkt is steeds meer behoefte aan flexibilitiediensten. Dit soort dienstverlening

<sup>6</sup> ACM 2016, [Energietoezicht en de energietransitie](#) en de ACM 2017, [Standpunten ACM over rolverdeling in de energietransitie](#).



speelt in op de bereidheid van producenten en afnemers om hun energieaanbod en/of -afname op bepaalde momenten en tegen betaling aan te passen. Aggregators verzamelen flexibiliteit in het aanbod van energieproducenten en de vraag van grote groepen afnemers en verhandelen deze flexibiliteit op de energiemarkt. Verschillende partijen hebben interesse in flexibiliteitsdiensten van aggregators, waaronder netbeheerders. Deze diensten zorgen er namelijk voor dat vraag en aanbod beter op elkaar wordt afgestemd en incidentele pieken kunnen worden afgevangen. Netverzwaring kan zo worden voorkomen. Flexibiliteitsdiensten werken echter alleen als producenten en afnemers flexibiliteit hebben en zolang er ruimte is om te spelen met vraag en aanbod binnen de netcapaciteit. Als er structureel onvoldoende netcapaciteit is, bieden flexibiliteitsdiensten onvoldoende uitkomst, omdat de netbelasting te hoog is. Het net is dan de *bottleneck* en moet worden verzaamd.

Ook de politiek ziet het nut van de flexibiliteitsdiensten van aggregators. Het kabinet onderzoekt daarom op dit moment of de bestaande wet- en regelgeving voldoende basis biedt voor aggregators.<sup>7</sup> Zonder vooruit te lopen op deze analyse, kijkt de ACM of er op dit vlak een rol zou kunnen zijn voor netbeheerders of netwerkbedrijven.

Die rol is er volgens de ACM niet. In de eerste plaats staat het groepsverbod binnen de energiewetgeving hier aan in de weg. De flexibiliteitsdiensten die een aggregator aanbiedt, zijn volgens de ACM namelijk een vorm van handel. Een aggregator verkoopt immers de flexibiliteit in het energieaanbod en/of de energievraag op de markt. Energiehandel binnen de groep van de netbeheerder is verboden. Op basis van het afwegingskader komt de ACM tot eenzelfde uitkomst. Ook als de markt nog niet voldoende is ontwikkeld, is er geen reden voor betrokkenheid van de netbeheerder of het netwerkbedrijf. Handel binnen het netwerkbedrijf kan de netbeheerder een prikkel kan geven om de 'eigen' aggregator voor te trekken. Dat is in strijd met het publieke belang van onafhankelijk netbeheer. De neutraliteit van de netbeheerder komt dan in het geding.

De ACM ziet uiteraard in dat flexibiliteitsdiensten belangrijk kunnen zijn voor netbeheerders, bijvoorbeeld als daarmee incidentele pieken die zorgen voor congestie worden afgevangen of wanneer netverzwaring niet op tijd mogelijk is of leidt tot aantoonbaar hogere maatschappelijke kosten. In dat laatste geval moet dan net als bij opslag, ook rekening worden gehouden met de maatschappelijke kosten van het uitblijven van netverzwaring. Bijvoorbeeld omdat overschotten in de ene regio daardoor niet kunnen worden gebruikt in de andere regio. Als dat efficiënt is, moedigt de ACM de netbeheerders aan hun vraag naar flexibiliteitsdiensten in te kopen op de markt. Wanneer netbeheerders hun flexibiliteitsvraag inkopen, geeft dat de markt voor flexibiliteitsdiensten een belangrijke impuls. Dit is ook de lijn die de Europese Commissie volgt in haar winterpakket.<sup>8</sup>

### 3.4 Energiebesparingsdiensten bij het netwerkbedrijf?

Consumenten worden zich steeds bewuster van hun energieverbruik. Ze wekken thuis energie op en

<sup>7</sup> EZ 2016, [Energieagenda](#).

<sup>8</sup> Zie vergelijkbaar artikel 32 van het richtlijnvoorstel inzake gemeenschappelijke regels voor de interne elektriciteitsmarkt (COM(2016)864).



zijn bezig met verduurzaming en besparing van energie. Er zijn verschillende vormen van energiebesparing en -verduurzaming: bijvoorbeeld het plaatsen van zonnepanelen, betere isolatie van vloeren, muren en daken en zuinigere CV-ketels. De markt voor energiebesparingsdiensten is afgelopen jaren enorm opgebloeid en competitief. Op deze markt zijn ook netwerkbedrijven actief. Dat is onder VET niet meer toegestaan.

Wanneer de ACM het afwegingskader toepast, wordt duidelijk waarom. Het gaat hier om activiteiten die achter de meter van de verbruiker plaatsvinden. Er is dus volgens de ACM geen direct raakvlak met infrastructuur, waardoor energiebesparing volgens de ACM terecht niet (meer) binnen het werkgebied van de netwerkbedrijven valt. Netwerkbedrijven stelden in het verleden dat sprake was van synergie met netbeheer, doordat met energiebesparing netverzwaring kan worden voorkomen. Die link is volgens de ACM echter te indirect en bestaat evengoed wanneer een commerciële partij dezelfde diensten aanbiedt. Energiebesparing gaat in de eerste plaats om de belangen van de consument zelf: besparen en verduurzamen. Dat dit ook gevolgen kan hebben voor de netbelasting, is slechts een neveneffect. Volgens de ACM is dat onvoldoende om de activiteit daarom aan netwerkbedrijven toe te staan. Ook hier geldt dat concurrentie van netwerkbedrijven marktpartijen kan afschrikken, waardoor belangrijke innovaties op het gebied van energiebesparing en scherpere prijzen mogelijk uitblijven. Dat acht de ACM onwenselijk.