

VERSLAG VAN DE HOORZITTING, 9 mei 2016, 12.30 – 13.30 uur

Zaak: 16.0108.52

Inzake: Ontwerp Methodebesluit Regionale Netbeheerders Gas

Aanwezig namens het bestuur Autoriteit Consument & Markt ('ACM'):

de heer Koel	Directie Energie, voorzitter hoorcommissie
mevrouw Koura	Directie Juridische Zaken, lid hoorcommissie
de heer Lybaart	Directie Energie, lid hoorcommissie
mevrouw Van der Zande	Directie Energie, lid hoorcommissie
de heer Postema	Directie Energie, lid hoorcommissie

Aanwezig namens partijen:

de heer Duisenberg	Stedin
de heer Droste	Stedin
mevrouw Dielemans	Netbeheer Nederland
de heer Janssen	Netbeheer Nederland
de heer Oskam	Netbeheer Nederland
de heer Hooykaas	Liander
de heer Witjes	Liander
de heer Pittau	Rendo
de heer Schepens	Endinet
de heer Holwerda	GTS
mevrouw Schotanus	GTS
mevrouw Van Eijkelenburg	Duurzame Energie Koepel
de heer Dijkmans	TenneT
de heer Van Vliet	Westland Infra
de heer Van Scheijndel	Westland Infra
de heer Van de Worp	VEMW

Verslag:

de heer Janssen	ACM Verslagdienst
-----------------	-------------------

De voorzitter opent de hoorzitting en heet iedereen van harte welkom. Tijdens de hoorzitting hebben belanghebbenden de gelegenheid om hun mondelinge Zienswijzen te geven op de door ACM op 6 april vastgestelde ontwerpmethodebesluiten voor de tariefregulering van alle regionale netbeheerders gas. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing.

De zitting is openbaar, maar mochten partijen vertrouwelijke gegevens naar voren willen brengen, dan verzoekt hij hen dat tevoren duidelijk aan te geven. Dan kan de hoorcommissie nadenken hoe zij daarmee omgaat.

De zienswijzenprocedure is bedoeld om belanghebbenden de gelegenheid te geven om hun Zienswijzen naar voren te brengen op de ontwerpmethodebesluiten. In deze hoorzitting gebeurt dat mondeling. Er is ook de gelegenheid om tot en met dinsdag 17 mei schriftelijke Zienswijzen in te dienen.

Niet alle ter zitting aanwezige netbeheerders zijn per definitie belanghebbend bij de ontwerpmethodebesluiten van de regionale netbeheerders gas. Als zo'n andere netbeheerder een punt naar voren wil brengen, dan is het van belang om goed aan te geven waarom die netbeheerder van mening is belanghebbend op dat punt te zijn.

Vervolgens stelt hij de leden van de hoorcommissie voor.

Van de hoorzitting wordt een verslag gemaakt door de heer Janssen van Verslagdienst ACM. Commentaar op de redactie van het verslag leidt niet tot wijziging ervan, doch wordt toegevoegd aan het dossier. Het is niet de bedoeling om nieuwe inhoudelijke punten in commentaar op het verslag naar voren te brengen.

Hij wijst erop de Netbeheer Nederland tijdens de voorafgaande hoorzitting in de zaak methodebesluiten regionale netbeheerder elektriciteit al heeft aangegeven dat haar pleidooi tijdens die zitting exact gelijk is aan het pleidooi ter huidige zitting. Dit betoog wordt ter huidige zitting niet herhaald, maar in dit zittingsverslag wel.

De heer Janssen houdt een betoog aan de hand van een pleitnota. Een kopie van zijn pleitnota is aan dit verslag gehecht als Bijlage 1. Hieronder wordt zijn betoog volledig weergegeven.

1. Ik zit hier namens Netbeheer Nederland, dat vandaag twee punten naar voren wil brengen.
2. De punten die vandaag naar voren worden gebracht, waar verder niets vertrouwlijks bij zit, betreft:
 - de lengte van de reguleringsperiode;
 - duurzaamheid.
3. Daarnaast zal Netbeheer Nederland een schriftelijke Zienswijze indienen op een aantal andere punten. Dat zal zij uiterlijk dinsdag doen.
4. De ontwerpbesluiten hebben betrekking op de zevende reguleringsperiode voor elektriciteit en de zesde reguleringsperiode voor gas.
5. Voor deze reguleringsperiode wordt voor het eerst gekozen voor de maximale lengte van vijf jaar. Daarvoor was het vaste beschikkingspraktijk om te kiezen voor een reguleringsperiode van drie jaar.
6. De keuze voor een reguleringsperiode van drie jaar werd eigenlijk elke keer op dezelfde manier gemotiveerd door ACM. Ten eerste zei ACM dat zij er met een relatief korte reguleringsperiode voor zorgde dat de inkomsten van de netbeheerder zo snel als mogelijk in lijn gebracht werden met het efficiënte kostenniveau. Daar voegde ze dan standaard aan toe dat dat conform de doelstellingen van de netbeheerder was en dat daarmee dus de doelstellingen van de wetgever zo goed mogelijk zouden worden bereikt. Dat is de eerste poot van de motivering van die tweeledige poot.
En het tweede punt was dat een korte reguleringsperiode eerder dan een langere reguleringsperiode de gelegenheid biedt om de reguleringsystematiek aan te passen als dat nodig is. U vindt in de pleitnota onder randnummer 6 een paar vindplaatsen waar die tweeledige motivering terugkomt voor vorige methodebesluiten.
7. Netbeheer Nederland vindt dat er geen aanleiding is om nu van die vaste beschikkingspraktijk af te wijken. In de klankbordgroepen is bovendien gebleken van een breed draagvlak om dat ook niet te doen en om te blijven bij die drie jaar. Als ik me niet vergis - en dat horen we misschien zo - is daarvoor ook door onder andere door de Duurzame Energiekoepel en VEMW voor gepleit.
8. In de ontwerpbesluiten wijkt ACM wel af en zij wijst in die ontwerpbesluiten voor die afwijking van haar vaste beschikkingspraktijk op het voordeel van stabiliteit. ACM stelt dat een belangrijk voordeel van een langere reguleringsperiode is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben. En dat verbaast een beetje als je dat contrasteert met de eerdere opvatting van ACM - die ik net aanhaalde - dat de keuze voor een

reguleringsperiode van drie jaar en niet van vijf jaar het beste aansluit bij de doelstellingen van de wetgever bij de Elektriciteitswet en Gaswet.

En die eerdere opvattingen vind je eigenlijk ook nog steeds wel terug, ook in de huidige besluiten. En u vindt onder randnummer 8 twee randnummers uit het ontwerpbesluit gas en het ontwerpbesluit elektriciteit, waar ACM ook nu nog zegt: “Het is zaak dat die periode dat extra rendementen behaald mogen worden beperkt is, zodat de netbeheerders iedere periode weer opnieuw worden gestimuleerd om extra rendementen te behalen.”

9. En ook ACM was lange tijd van oordeel - dat heeft ze bijvoorbeeld aangegeven in de klankbordgroep van 8 september 2015 - dat de reguleringsperiode drie jaar zou moeten zijn als het wetsvoorstel STROOM niet tijdig zou worden ingevoerd. Dat wetsvoorstel STROOM, dat weten we allemaal, is op het laatste moment gesneuveld. En ACM zegt: “Anders dan de vorige keer voorzie ik thans niet een soortgelijk wetsvoorstel als dat wetsvoorstel STROOM voor 2018.” Maar dat is natuurlijk wat Netbeheer Nederland betreft niet een argument om dan te pleiten voor vijf jaar en dan af te wijken van die driejaarspraktijk. Als er, zoals de verwachting is, eind 2017, begin 2018 – en dat baseer ik dan op die beleidsbrief van de minister van 22 januari jl. – een integrale herziening van de Elektriciteits- en de Gaswet à la het verworpen wetsvoorstel STROOM komt, dan zou dat er volgens Netbeheer Nederland juist voor pleiten om weer te kiezen voor een reguleringsperiode van drie jaar, namelijk van 2017 tot en met 2019. Nadat dat wetsvoorstel in werking is getreden, kun je vanaf 2020 op basis van die nieuwe methode en die nieuwe wet een nieuwe reguleringsperiode in.
10. Daarnaast is een gedeeltelijke herziening van de Elektriciteits- en de Gaswet in de vorm van het consultatiewetsvoorstel Voortgang energietransitie. Dat heeft net het licht gezien. Sommigen noemen het ook wel mini-STROOM. En dit wetsvoorstel wordt naar verwachting in september 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden. Dat introduceert conform het verworpen wetsvoorstel STROOM allerhande wijzigingen voor de netbeheerders op het gebied van onder meer tijdelijke taken, netverliezen gas en mogelijkerwijs - het is een beetje onduidelijk wat de wetgever daar nu precies beoogt – de aansluitplicht gas. En daar wordt niks over gezegd in de ontwerpbesluiten. En we denken dat dat eigenlijk niet onbesproken kan blijven.
11. Wat is dan het probleem met die reguleringsperiode van vijf jaar? Daar moet je dan bij zetten: zonder dat de netbeheerders weten hoe er in die periode omgegaan zal worden met thans nog onvoorziene of nog niet helemaal voldoende geconcretiseerde tussentijdse ontwikkelingen uit de wetgeving of uit de markt? Het probleem is natuurlijk dat ACM daarmee onnodige reguleringsrisico's of anderszins risico's creëert. Er is op dit moment gewoon te weinig comfort hoe in de methode omgegaan zal worden met grote veranderingen op het gebied van bijvoorbeeld de risicovrije rente, kosten van netverliezen en eventuele nieuwe taken en diensten. En ook met de voorziene toename van decentrale invoeding, ook al weten we nog niet hoe groot dat gaat worden.
12. En dat is niet goed. Netbeheer Nederland pleit voor minder risico's en meer duidelijkheid in de vorm van een helder toetsingskader vooraf. In haar optiek past dat ook bij ex-ante regulering, waar het college (CBb) ook een lans voor heeft gebroken. Als daar sprake van is moet je als toezichthouder zoveel mogelijk van tevoren duidelijkheid scheppen.
13. En Netbeheer Nederland denkt ook dat dat niet alleen in haar belang is, maar in het belang van alle betrokkenen. Het is niet voor niets dat VEMW en Duurzame Energie Koepel ook voor een reguleringsperiode van drie jaar hebben gepleit. U moet zich ook realiseren dat het ook nogal wat is als pas na vijf jaar zou kunnen worden gecorrigeerd voor afwijkingen tussen schattingen en realisaties. Dat kan tot heel grote gevolgen en heel grote pieken en dalen in je

- tarifiering leiden. En ook de afnemers zouden het denk ik met die wijsheid achteraf niet plezierig hebben gevonden als die gemiddelde vermogenskostenvergoeding WACC van 6,2% uit de reguleringsperiode 2011-2013 nog twee jaar langer de basis was geweest voor de toegestane inkomsten van de netbeheerders in plaats de 3,6%, die vanaf 2014 door ACM is vastgesteld.
14. Kortom, op grond van het bovenstaande pleit Netbeheer Nederland voor een reguleringsperiode, die beter recht doet aan zowel de doelstellingen van de wetgever als aan de gewenste flexibiliteit. En dat is in haar optiek een reguleringsperiode van drie jaar conform ook die vaste beschikkingspraktijk van ACM en ook conform die vaste motivering van ACM.
En daarnaast is wat Netbeheer Nederland betreft van belang dat vooraf duidelijker wordt dan nu hoe ACM zal omgaan met haar nacalculatiebevoegdheden. Dat kan ook zijn voorcalculatiebevoegdheden in het geval van onder andere de netverliezen gas. Ook dat is van belang voor het verminderen van de reguleringsrisico's. Dat wat betreft de lengte van de reguleringsperiode: een pleidooi voor drie jaar en zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf, ook wat betreft de nacalculatie.
 15. Het tweede punt is de duurzaamheid. De wet is ietsje gewijzigd. Vanaf 1 januari 2014 moet ACM bij het vaststellen van de methode rekening houden met onder meer het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid. ACM stelt hieromtrent in de ontwerpbesluiten: "Een duurzame energievoorziening is volgens ACM een energievoorziening die niet alleen aan de huidige, maar ook aan de toekomstige behoeften en wensen kan voldoen. De zaak is *sustainable*. In een duurzame energievoorziening is er naast energiebesparing een grote rol voor hernieuwbare en/of klimaatneutrale energie (*renewables*), zoals wind- en zonne-energie." Dat is een mooie toekomstdoorkijk of -visie.
 16. Daar is Netbeheer Nederland het natuurlijk volledig mee eens.
 17. Maar vervolgens legt ACM in de ontwerpbesluiten uit dat haar methode de netbeheerders ook in staat stelt, zoals het nu al is, om de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. ACM zegt eigenlijk: "Ik vind het heel belangrijk, die duurzaamheid. En mijn methode functioneert, want daarmee kunnen die doelstellingen worden gehaald."
 18. En dat vindt Netbeheer Nederland te weinig, te mager en van te weinig visie getuigen. En dat vindt Netbeheer Nederland ook niet goed genoeg aansluiten bij de ambitieuze doelstellingen van de wetgever, het Energieakkoord en het laatste Energierapport 2015. En daar wil ze drie punten op maken.
 19. Ten eerste zijn investeringen in een duurzame energievoorziening vaak per definitie inefficiënt. ACM breekt een lans voor haar manier van omgaan met haar WACC-methodologie, maar die investeringen zijn vaak per definitie inefficiënt. En dat is in de huidige methode natuurlijk een probleem. Een voorbeeld dat de regionale netbeheerders veel tegenkomen is het zogenoemde dubbeldraaien bij wind op land. Om de transitie naar meer en grote windparken te faciliteren zitten de netbeheerders veelal geruime tijd met de kosten van twee infrastructuren voor wind op land. Maatschappelijk is het gewenst dat die transitie er snel komt en dat die wordt gefaciliteerd door de netbeheerders. Maar de noodzakelijke, maar per definitie inefficiënte kosten van die tijdelijke dubbele infrastructuur worden niet volledig vergoed in de huidige systematiek. En dat zou volgens Netbeheer Nederland wel moeten. Dat zou moeten om de voor energietransitie noodzakelijke investeringen te bevorderen. Daar heeft Netbeheer Nederland ook een notitie over geschreven. Dat is de notitie 'Wind op land' van 27 november 2015. En daar vraagt zij hier

- nog een keer, en ik denk ook in de schriftelijke Zienswijze, aandacht voor, om ACM daar toch eens scherp te laten kijken of dat niet betrokken kan worden in de huidige methodebesluiten. Het voorbeeld van het dubbel draaien, eenzelfde soort voorbeeld geldt voor bepaalde operationele kosten. Niet alleen investeringen, bepaalde operationele kosten. Bijvoorbeeld de meerkosten om de inkoop van netverliezen te verduurzamen. Dat is duurder, maar dat is gewenst. En dan zul je dus ook, als je de duurzaamheid en voorzieningszekerheid wil stimuleren, die meerkosten moeten vergoeden.
20. Het tweede punt waar Netbeheer Nederland hoopt dat er nog iets kan veranderen en dat ACM de handschoen op het vlak van duurzaamheid wil oppakken en daar iets ambitieuzer wil zijn dan zij thans is, is het punt van de afschrijvingsmethodiek van investeringen met veel toekomstrisico. Dat is bijvoorbeeld wind op land, maar dat speelt ook bij gasdistributienetten. De huidige methode bevordert onvoldoende de gewenste transitie naar een duurzame energievoorziening, vooral gebaseerd op verdergaande elektrificatie. Netbeheer Nederland verzoekt ACM op dit vlak om een toekomstbestendige visie in de methodebesluiten. En daarop zal ze ook nog terugkomen in haar schriftelijke Zienswijze.
 21. Het laatste en een na laatste punt, ik neem ze samen, ziet op de materialiteitseisen, dus hoe substantieel iets moet zijn, in het toetingskader voor ORV's en in het toetsingskader voor de nacalculatie. Ook die eisen passen eigenlijk niet goed en zijn niet goed toegesneden op de gewenste investeringen en operationele kosten van de netbeheerders ten behoeve van die transitie naar een duurzame energievoorziening.
 22. Wat wordt daar van de netbeheerders gevraagd? Daar zijn nog heel veel dingen onduidelijk over en het toverwoord is flexibiliteit. Veel ontwikkelingen zijn nog onzeker en de omvang van de financiële effecten van die ontwikkelingen kan op voorhand ook niet heel goed worden ingeschat. En die flexibiliteit vind je dan ook overal terug in beleidsstukken, waaronder het energierapport. Dat stelt: "De komende jaren is het de kunst infrastructuur aan te leggen die flexibel kan inspelen op onverwachte veranderingen in de markt." Flexibiliteit is het toverwoord en dat verhoudt zich niet goed met dergelijke materialiteitseisen.
 23. Als gevolg van de materialiteitseisen is de methode thans onvoldoende op die noodzakelijke flexibiliteit toegesneden. Zo moeten de netbeheerders de verwachte en gewenste groei aan decentrale invoeding faciliteren. Daar staan meerkosten tegenover, maar niet of nauwelijks meer opbrengsten. Want de extra output uit invoeding leidt niet tot hogere inkomsten. Dat levert spanning op en het vraagt in ieder geval om duidelijkheid dat zal worden nagecalculeerd bijvoorbeeld.
 24. En die materialiteitseisen zorgen er naar de mening van Netbeheer Nederland ook voor dat de methode onvoldoende flexibel is met betrekking tot de eventuele nieuwe taken voor de netbeheerders in de komende reguleringsperiode in die periode van vijf jaar tot en met 2021.
 25. En het is juist de charme van die ORV's en die nacalculatie dat die omvang ervan er op voorhand niet toe doet. Met het oog op die gewenste flexibiliteit en met het oog op ook de noodzakelijke transitie naar een duurzame energievoorziening denkt Netbeheer Nederland dat die materialiteitseisen onnodig en ook onwenselijk zijn, zeker in het geval van kosten ten behoeve van de energietransitie.
 26. Kortom, het tweede punt: er is een pleidooi aan ACM om in de methodebesluiten het toetsingskader voor ORV's en voor nacalculatie zodanig aan te passen dat deze aan de bezwaren tegemoet komen. En dat is alleen wat betreft dat derde punt van duurzaamheid.

Hij verzoekt ACM op het eerste punt in te gaan op de notitie over wind op land en te zorgen dat bepaalde noodzakelijke investeringen en operationele kosten daadwerkelijk worden vergoed en niet als inefficiënt worden aangemerkt en niet volledig worden vergoed. En het tweede punt, daar wordt eigenlijk, ook onder andere door het infleren van de gestandaardiseerde activawaarde, een deel van het probleem elke keer naar de toekomst doorgeschoven. Dat is vanuit de optiek van het bevorderen van de duurzaamheid ook ongewenst en daarop komt Netbeheer Nederland terug in de schriftelijke Zienswijze.

De voorzitter dankt de heer Janssen voor zijn toelichting. Hij nodigt de heer Van Scheijndel uit om namens Westland Infra het woord te voeren.

De heer Van Scheijndel zet uiteen dat Westland Infra in aanvulling op het betoog van Netbeheer Nederland graag een aanvullende zienswijze wil geven op één onderwerp verbonden aan het ontwerpmethodebesluit voor de netbeheerders gas, namelijk de kwestie netverliezen gas. Zoals bekend heeft Westland Infra een bijzondere band met het dossier rond deze kwestie. Op ieder feestje geeft Westland Infra *acte de presence* om haar zegje te doen en ter huidige zitting dus ook. De voor het vigerende methodebesluit in eerste instantie vastgelegde methodiek voor verrekening van de kosten leidt tot een situatie, waarin Westland Infra onevenredig zou worden getroffen. Dit komt door het feit dat een groot deel van het verlies wordt veroorzaakt door factoren, die geheel buiten de invloedssfeer van Westland Infra vallen. Bijvoorbeeld de wettelijk vastgestelde toelaatbare onnauwkeurigheid van de gasmeters grootverbruik. Dit zijn overigens details, die in alle dossiers al zitten. Daarnaast heeft Westland Infra altijd bepleit dat het overhevelen van de inkoop naar de netbeheerders niet efficiënt is en dat er andere cq. betere oplossingen voorhanden zijn. Dit is allemaal de revue gepasseerd bij de voorbereiding en het beroep omtrent het huidige methodebesluit. In 2014 werd door het CBb uitgesproken dat het verrekenen van de meetverliezen gas via de netbeheerders überhaupt niet mogelijk was. Dat was een mooi moment. Bij de voorbereiding van de methodebesluiten voor de komende periode werd in eerste instantie uitgegaan van de wet STROOM als basis. Oftewel: er zou een wettelijke basis ontstaan voor het verrekenen van meetverliezen gas via de netbeheerder. Op dat moment werd hetzelfde omstreden model als vastgesteld maar later nietig verklaard voor de vigerende periode ter verrekening voorgelegd door ACM. Copy/paste dus. Nadat de wet STROOM op 22 december 2015 werd verworpen, is ACM overgegaan naar consultatie voor het komende methodebesluit op basis van de huidige wetgeving. Consequentie hiervan is dat de verrekening van netverliezen gas niet is geconsulteerd en geen plaats heeft gekregen in het methodebesluit. Tegelijkertijd is de inkoop van de netverliezen door de netbeheerders onderdeel geworden van de wetsvoorstel VET. Het is niet duidelijk of dat het haalt, maar het staat wel in die consultatie. Daardoor dreigt nu de situatie dat op grond van een wetswijziging de wettelijke taak om de netverliezen in te kopen bij de netbeheerders terecht komt, terwijl tegelijkertijd het methodebesluit geen basis biedt voor een vergoeding van de kosten ervan in de tarieven. Westland Infra is van mening dat dit een zeer onwenselijke situatie betreft. Het methodebesluit zou op z'n minst 'een haakje' moeten bevatten op grond waarvan de kosten van deze taak in de tarieven kunnen worden verwerkt. Dit ook, omdat het maar de vraag is of art. 81 Gaswet voldoende basis biedt als het allemaal doorgaat zoals het nu voorligt. Omdat de methodiek tot verrekening niet ter consultatie is geweest, blijft er naar de mening van Westland Infra maar één mogelijkheid open: een verrekening via voor- en nacalculatie, waarbij iedere netbeheerder één-op-één de door haar gemaakte kosten krijgt verrekend via de tarieven. Oftewel: een individuele compensatie. Een eventuele prikkel om ondanks de beperkte

mogelijkheden de netverliezen zo laag als mogelijk te houden, kan dan via andere wegen worden bepaald.

De voorzitter dankt de heer Van Scheijndel voor zijn toelichting. Hij kondigt een reeks vragen van de hoorcommissie aan.

Mevrouw Koura vraagt Westland Infra wat ACM niet ter consultatie heeft voorgelegd.

De heer van Scheijndel antwoordt dat het onderwerp netverliezen nooit geconsulteerd is in de klankbordgroepen, omdat het uit de consultatie is gehaald. Westland Infra heeft er nooit inhoudelijk over kunnen praten.

Mevrouw Van de Zande vraagt Westland Infra welk 'haakje' zij graag in de methodebesluiten zou willen zien. Op dit moment is er geen wettelijke basis voor netverliezen bij de netbeheerder, dus ACM zit ook in een lastig parket om het te haken in het methodebesluit.

De heer Van Scheijndel kondigt aan dat hij er in zijn schriftelijke Zienswijze op zal terugkomen. Maar in het methodebesluit staat ook al ergens een haakje voor Gasunie: mocht er iets met gas – hij is de precieze naam even kwijt – wijzigen, dan wordt daarin ook voorzien. Westland Infra vraagt ook voor deze situatie een haakje: als de meetverliezen bij de netbeheerder komen, dan vindt verrekening plaats via bijvoorbeeld individuele compensatie, zodat er in ieder geval iets is op grond waarvan Westland Infra het in de tarieven kan stoppen.

De heer Postema recapituleert dat de heer Van Scheijndel stelde: omdat er geen consultatie is geweest, is er maar één mogelijkheid, namelijk individuele verrekening. Hij vraagt hem dat verband nader toe te lichten.

De heer Van Scheijndel antwoordt: (*verbatim*) Het zou een beetje raar zijn als je nu opeens zou zeggen (of nu, of straks nou ja, er is eigenlijk geen straks, want straks is het methodebesluit gesloten) dat je dan nog met een hele andere methodiek komt. Bijvoorbeeld je maatstaf, je correctiefactoren en wat al niet meer, die totaal niet besproken is geweest. Zelfs al zou je het er op dit moment inzetten, dan zou ik het nog raar vinden. Want als je het haakje maakt 'als de netverliezen gas naar de netbeheerders komen, dan geldt dit hele model tot verrekenen', dan heb je dat geheel nooit in een klankbordgroep besproken.

De heer Postema: Kunnen wij dit dan zien als een soort voorschot op de consultatie die er dan niet zou komen? Dat je eigenlijk zegt: als die consultatie er niet komt, dan kunnen wij met deze uitkomst leven? Of zie jij een ander verband?

De heer Van Scheijndel: Ik zie eerlijk gezegd niet meer een consultatie komen, want dit is de laatste fase van het methodebesluit. Op dit moment zeg ik dan: 'Ja, dit hele onderwerp is tijdens de voorfase niet besproken geweest, dus kan je nu niet zeggen: Ok, Westland zegt doe maar een haakje, dus dan schrijven we dat hele riedeltje even uit', dus copy/paste van het vorige, bestreden methodebesluit'. Dat zou ver gaan. Dan blijft er eigenlijk maar één ding over, namelijk dat je een haakje maakt: als die meetverliezen gas er komen, dan gaan we over tot nacalculatie buiten de maatstaf om.

De heer Postema: Ik begrijp het toch nog niet helemaal precies. Waarom is dat de enige mogelijkheid?

De heer Van Scheijndel: Het is waarschijnlijk niet de enige, maar wel een voor ons wenselijke uitkomst.

De heer Postema: OK, dan begrijp ik hem.

De heer Van Scheijndel: Wij hebben ook altijd gezegd 'Dit moet je buiten de maatstaf houden'. Dat is altijd ons punt geweest. Daar hoef ik geen verstopperje voor te spelen (*einde verbatim*)

De heer Lybaart recapituleert dat de wet een aantal gronden noemt op basis waarvan nagecalculeerd kan worden. Onder welke opties zou ACM het voorstel van Westland Infra moeten scharen? Wat zijn de mogelijkheden?

De heer Van Scheijndel antwoordt dat er ergens – art. 82 lid 2 sub b wellicht - iets staat in de trant van: als een methodebesluit gebaseerd is op dingen die onjuist waren of feitelijk nog niet bekend of achterhaald door betere data, dan zijn er voldoende gronden. Zolang je maar van lid d weg blijft, want dat zegt: ‘als er taken weg gaan, dan kun je een correctie toepassen’. Maar er wordt niks gezegd over de situatie dat er taken bij komen. En daar zit nu juist de pijn of het vacuüm waarin je terecht kunt komen.

De heer Lybaart concludeert dat Westland Infra bij de andere gronden dan sub d mogelijkheden ziet om op basis daarvan na te calculeren.

De heer Van Scheijndel bevestigt dit.

De voorzitter nodigt Westland Infra uit om hierop in haar schriftelijke Zienswijze nader terug te komen.

De heer Van Scheijndel bevestigt dat Westland Infra dit zal doen.

De heer Postema recapituleert dat Westland Infra ook stelde dat de efficiëntieprikkels ook op een andere manier kunnen worden ingevuld.

De heer Van Scheijndel antwoordt dat Westland Infra ook dit al eens eerder heeft besproken. Je hebt altijd het *namings* and *shaming*-effect. Je kunt ook harde randvoorwaarden gaan verbinden aan hoe snel Westland Infra bijvoorbeeld moet zijn bij afsluiting, dus hoe lang zij het gas erop laat staan. Je zou ook kunnen denken aan het scherper maken van de MeetCode, dus het terugdringen van de onnauwkeurigheid. Zo is er een palet aan maatregelen, dat waarschijnlijk veel effectiever is dan het gewoon maar in de maatstaf zetten. Er is genoeg te doen.

De heer Lybaart schetst de situatie dat ACM vooruit zou lopen op een mogelijke toekomstige wetwijziging en iets zou willen opnemen in het methodebesluit, dat dan niet voorbesproken is tijdens klankbordgroepen. Als ACM dan nog een klankbordgroep zou invoegen vóór het definitieve besluit zodat het daar kan worden besproken, is dat volgens Westland Infra wel aan de procedure voldaan?

De heer Van Scheijndel meent van wel.

De voorzitter constateert dat de hoorcommissie geen vragen meer heeft. Hij nodigt de aanwezigen uit om een laatste woord tot de hoorcommissie te richten.

De heer Janssen merkt op dat Netbeheer Nederland het heel erg eens is met het betoog van Westland Infra. Zij heeft in randnummer 10 van haar pleitnota de volgende lansen gebroken: als er nieuwe taken voor netbeheerders – bijvoorbeeld op dat nu geconsulteerde wetsvoorstel – dan moet er in het methodebesluit een haakje komen hoe daarmee om te gaan. Bovendien heeft zij gepleit voor nacalculatie op dat vlak. Zij is het eens met Westland Infra. Art. 81c lid 2 sub c G-wet en art. 41c lid 2 sub c E-wet zijn voldoende ruim. Je kunt gaan nacalculeren als er dingen zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken. Dat kan altijd. En als er dus dit soort potentiële grote wijzigingen komen, dan moet daarvoor vooraf op z'n minst een haakje zijn. Meer dan het wettelijke haakje, maar gewoon ook de comfort hoe ACM met dit soort nieuwe taken om denkt te gaan.

De voorzitter vraagt VEMW of zij nog een opmerking wenst te maken.

De heer Janssen voegt daaraan de vraag toe of VEMW ook nog steeds van mening is dat de komende reguleringsperiode drie jaar zou moeten duren.

De heer Van de Worp antwoordt dat VEMW daarover nog geen standpunt heeft ingenomen.

Informeel heeft zij aangegeven dat zij zich kan vinden in de periode van vijf jaar. Hij heeft begrepen dat er door Netbeheer Nederland wordt gepleit voor een kortere periode. VEMW zal daarop in haar schriftelijke Zienswijze terugkomen. In principe neigt VEMW naar een langere periode.

De heer Pittau wenst namens Rendo een kleine aanvulling te geven. Mocht ACM aangeven dat wat Westland Infra vraagt een novum is, dan zij erop gewezen dat ACM vooruitlopend op het wetsvoorstel voor de bevrozing of afschaffing van de precario al heeft aangegeven: 'Daar zijn wij het niet mee eens, maar mocht het tot een afschaffing komen, dan zullen we jullie nacalculeren op nul'. Naar analogie daarvan kun je best zeggen: 'Mocht het wetsvoorstel doorgaan inclusief de taak van de netbeheerders om de netverliezen in te kopen, dan zullen wij via een haakje tot nacalculatie overgaan'.

De voorzitter constateert dat niemand nog een opmerking wenst te maken. Hij herhaalt dat partijen nog tot 17 mei de tijd hebben om schriftelijke Zienswijzen in te dienen. Hij dankt de aanwezigen voor hun komst en inbreng, en sluit de hoorzitting.

Bijlage 1: Pleitnota Netbeheer Nederland, de heer Janssen

stek

Autoriteit Consument en Markt

Aantekeningen van mr. drs. J.E. Janssen

Hoorzitting: 9 mei 2016

Zaaknummers:

16.0109.52 (E) en 16.0108.52 (G)

namens

Netbeheer Nederland

gemachtigden mr. drs. J.E. Janssen en mr. S.M.
Dielemans-Goossens

met betrekking tot de ontwerp-methodebesluiten
van de **Autoriteit Consument en Markt** voor de
regionale netbeheerders elektriciteit en gas voor
de periode 2017-2021

I. INTRODUCTIE

1. De vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Netbeheer Nederland (**Netbeheer**) wil vandaag namens de regionale netbeheerders (de **netbeheerders**) graag haar mondelinge zienswijze geven op twee onderwerpen in de ontwerp-methodebesluiten voor de netbeheerders elektriciteit en gas (het **ontwerpbesluit RNB-E**, het **ontwerpbesluit RNB-G** en samen de **ontwerpbesluiten**).
2. Het betreft:
 - (1) de lengte van de reguleringsperiode;
 - (2) duurzaamheid.
3. Netbeheer zal daarnaast een schriftelijke zienswijze indienen waarin (ook) andere punten naar voren zullen worden gebracht.

II. LENGTE REGULERINGSPERIODE

4. De ontwerpbesluiten hebben betrekking op de zevende reguleringsperiode voor elektriciteit en de zesde reguleringsperiode voor gas.
5. Voor deze reguleringsperiode wordt voor het eerst gekozen voor de maximale lengte van vijf jaar. Daarvóór was vaste beschikkingspraktijk om te kiezen voor een reguleringsperiode van drie jaar.
6. De onderbouwing van de keuze voor een reguleringsperiode van drie jaar was in de vorige methodebesluiten tweeledig. Ten eerste zorgde ACM er met een relatief korte reguleringsperiode voor dat de inkomsten van de netbeheerder zo snel als mogelijk in lijn gebracht werden met het efficiënte kostenniveau. Dit zorgde er naar eigen zeggen van ACM ook voor dat de doelstellingen van de wetgever zo goed mogelijk werden bereikt. Ten tweede biedt een korte reguleringsperiode eerder dan een langere reguleringsperiode de gelegenheid om de reguleringsystematiek aan te passen als omstandigheden daarom vragen.

Zie, onder meer, methodebesluit RNB-E 2008-2010, randnummer 106, methodebesluit RNB-E 2011-2013, randnummer 105, methodebesluit RNB-E 2014-2016, randnummer 77.
7. Er is geen aanleiding om van die vaste beschikkingspraktijk af te wijken. In de klankbordgroepen is bovendien gebleken van een breed draagvlak om dat ook niet te doen.

8. In de ontwerpbesluiten wijst ACM voor haar beleidswijziging op de voordelen van stabiliteit. Zo stelt ACM dat een belangrijk voordeel van een langere reguleringsperiode is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben (ontwerpbesluit RNB-E, randnummer 105; ontwerpbesluit RNB-G, randnummer 113). Dat verhoudt zich niet met de opvatting van ACM dat een keuze voor een reguleringsperiode van drie jaar het beste aansluit bij de doelstellingen van de wetgever bij de huidige Elektriciteitswet 1998 (**E-wet**) en Gaswet.

Zie ook ontwerpbesluit RNB-E, randnummer 51 en ontwerpbesluit RNB-G, randnummer 52: "Doordat de netbeheerders eventueel extra rendement boven het redelijke rendement mogen behouden, worden zij geprikkeld om doelmatiger te werken. Daarbij is het zaak dat de periode dat deze extra rendementen behaald mogen worden beperkt is, zodat de netbeheerders iedere periode weer opnieuw worden gestimuleerd om extra rendementen te behalen".

9. ACM heeft tijdens de klankbordgroep van 8 september 2015 aangegeven dat de reguleringsperiode drie jaar zou worden als het zogenoemde wetsvoorstel STROOM niet tijdig zou worden ingevoerd. Anders dan bij de totstandkoming van de vorige methodebesluiten voorziet ACM thans een "*soortgelijk wetsvoorstel [als het wetsvoorstel STROOM] niet vóór 2018*" (ontwerpbesluit RNB-E, randnummer 108; ontwerpbesluit RNB-G, randnummer 116). Dat is geen valide argument voor haar beleidswijziging. Als het wetsvoorstel met een algehele herziening van de E-wet en Gaswet inderdaad naar verwachting eind 2017/begin 2018 zou worden ingediend zou dat er juist voor pleiten om wederom voor een reguleringsperiode van drie jaar (2017 tot en met 2019) te kiezen.
10. Bovendien is een gedeeltelijke herziening van de E-wet en Gaswet in de vorm van het wetsvoorstel voortgang energietransitie net ter consultatie aangeboden. Dit wetsvoorstel dat naar verwachting in september 2016 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden introduceert conform het verworpen wetsvoorstel STROOM taakuitbreidingen voor de netbeheerders op het gebied van onder meer tijdelijke taken, netverliezen gas en, indien dit zo is bedoeld, de aansluitplicht gas. De ontwerpbesluiten laten dit in januari 2016 aangekondigde wetsvoorstel ten onrechte onbesproken.
11. Met de keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar zonder een vooraf ingekleurd reguleringskader voor nu onvoorziene tussentijdse ontwikkelingen (zowel vanuit de wetgeving als vanuit marktontwikkelingen) introduceert ACM onnodige (regulerings)risico's. Er bestaat nu te weinig comfort hoe in de methode omgegaan zal

worden met nu onvoorziene grote veranderingen op het gebied van bijvoorbeeld (i) de risicovrije rente, (ii) de kosten van netverliezen en (iii) eventuele nieuwe taken en diensten en (iv) de toename van decentrale invoeding.

12. Netbeheer pleit voor minder risico's en meer duidelijkheid in de vorm van een helder toetsingskader vooraf. Dat past bij *ex ante regulering*. In die zin heeft ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) overwogen:

“Voorop gesteld dient echter te worden dat het uitgangspunt dat er sprake is van ex-ante regulering met zich brengt dat een bestuursorgaan zoveel mogelijk vooraf duidelijkheid dient te verschaffen omtrent de door haar bij de regulering gehanteerde uitgangspunten.”¹

13. Minder reguleringsrisico's is in het belang van alle betrokkenen. Niet voor niets pleitten bijvoorbeeld FME-CWM en Duurzame Energie Koepel ook voor een reguleringsperiode van drie jaar. Het is ook nogal wat als pas na vijf jaar wordt gecorrigeerd voor afwijkingen tussen schattingen en realisaties. Zo zouden de afnemers het ook niet plezierig hebben gevonden als de gemiddelde vermogenskostenvergoeding van 6,2% zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2011-2013 nog twee jaar langer de basis was geweest voor de toegestane inkomsten van de netbeheerders.
14. Op grond van het bovenstaande pleit Netbeheer voor een reguleringsperiode die beter recht doet aan zowel de doelstellingen van de wetgever als aan de gewenste flexibiliteit, te weten een reguleringsperiode van drie jaar. Daarnaast is van belang dat vooraf duidelijker wordt hoe ACM met haar nacalculatiebevoegdheden (en voorcalculatiebevoegdheden in het geval van bijvoorbeeld de netverliezen gas) om zal gaan.

¹ CBb 7 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:40, r.o. 4.2.3.

III. DUURZAAMHEID

15. Vanaf 1 januari 2014 moet ACM bij het vaststellen van de methode rekening houden met onder met het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid. ACM stelt in de ontwerpbesluiten:

“Een duurzame energievoorziening is volgens ACM een energievoorziening die niet alleen aan de huidige, maar ook aan toekomstige behoeften en wensen kan voldoen (sustainable). In een duurzame energievoorziening is er naast energiebesparing een grote rol voor hernieuwbare en/of klimaatneutrale energie (renewables), zoals wind- en zonne-energie.”²

16. Daar is Netbeheer het volledig mee eens.

17. ACM legt in de ontwerpbesluiten vervolgens uit dat haar methode de netbeheerders in staat stelt om de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. ACM stelt in dat verband onder meer:

“Gelet hierop is de methode zo ingericht, dat alleen in zoverre een netbeheerder in vergelijking met andere netbeheerders minder efficiënte keuzes maakt, die inefficiëntie (gedeeltelijk) voor rekening van die netbeheerder kan komen. De methode prikkelt netbeheerders aldus om binnen de gegeven onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, waaronder de energietransitie, efficiënte investeringskeuzes te maken.”³

18. Dat vindt Netbeheer van te weinig visie getuigen en ook slecht aansluiten bij de doelstellingen van de wetgever, het Energieakkoord en het energierapport 2015.
19. Ten eerste zijn investeringen in een duurzame energievoorziening zoals door ACM geschetst vaak per definitie inefficiënt. Dat is in de huidige methode een probleem. Een voorbeeld daarvan is het zogenoemde “dubbel draaien” bij wind op land. Om de transitie naar meer en grotere windparken te faciliteren zitten de netbeheerders veelal geruime tijd met de kosten van twee infrastructuren voor wind op land. Het is maatschappelijk gewenst dat die transitie wordt gefaciliteerd. De noodzakelijke maar per definitie inefficiënte kosten van deze tijdelijk dubbele infrastructuur moeten naar de mening van Netbeheer volledig worden vergoed. Dat is in de huidige methode niet het geval en dat zou wel moeten om de voor de energietransitie noodzakelijke investeringen te bevorderen. Netbeheer verwijst naar haar notitie omtrent wind op

² Ontwerpbesluit RNB-E, randnummer 67, ontwerpbesluit RNB-G, randnummer 65.

³ Ontwerpbesluit RNB-E, randnummer 69, ontwerpbesluit RNB-G, randnummer 67.

land van 27 november 2015 en verzoekt ACM die bij haar besluitvorming te betrekken. Hetzelfde geldt voor bepaalde operationele kosten, waaronder de meerkosten om de inkoop van netverliezen te verduurzamen. Ook die meerkosten zouden volledig moeten worden vergoed.

20. Ten tweede is de methode te rigide met betrekking tot de afschrijvingsmethodiek van investeringen met veel toekomstrisico. Dit speelt zowel bij wind op land als bij gasdistributienetten. De huidige methode bevordert onvoldoende de gewenste transitie naar een duurzame energievoorziening, vooral gebaseerd op verdergaande elektrificatie. Netbeheer verzoekt ACM op dit vlak om een toekomstbestendiger visie in de methodebesluiten.
21. Ten derde en vierde zijn de materialiteitseisen in het toetsingskader voor ORV's⁴ en het toetsingskader voor nacalculatie⁵ niet goed toegesneden op de gewenste investeringen en operationele kosten van de netbeheerders ten behoeve van de transitie naar een duurzame energievoorziening.
22. Van de netbeheerders wordt in het kader van de energietransitie een grote mate van flexibiliteit gevraagd omdat veel ontwikkelingen nog onzeker zijn en de omvang van de financiële effecten van die ontwikkelingen niet goed kan worden ingeschat.

Zo stelt het Energierapport 2015: “De komende jaren is het de kunst infrastructuur aan te leggen die flexibel kan inspelen op onverwachte veranderingen in de markt” (p. 44).

23. Als gevolg van de materialiteitseisen is de methode thans onvoldoende op die noodzakelijke flexibiliteit toegesneden. Zo moeten de netbeheerders de verwachte en gewenste groei aan decentrale invoeding faciliteren. Tegenover de meerkosten voor netuitbreiding ten behoeve van die decentrale invoeding staan echter niet of nauwelijks meeropbrengsten (de extra output uit invoeding leidt niet tot hogere inkomsten). Dit vraagt om duidelijkheid dat bijvoorbeeld zal worden nagecalculeerd.
24. De materialiteitseisen zorgen er ook voor dat de methode onvoldoende flexibel is met betrekking tot eventuele nieuwe taken voor de netbeheerders in de komende reguleringsperiode tot en met 2021.

⁴ Ontwerpbesluit RNB-E, randnummer 240, ontwerpbesluit RNB-G, randnummer 275.

⁵ Ontwerpbesluit RNB-E, randnummer 366, ontwerpbesluit RNB-G, randnummer 373.

25. Het is juist de charme van ORV's en van nacalculatie dat de omvang ervan er op voorhand niet toe doet. Wat dat betreft zijn deze materialiteitseisen onnodig en, zeker in het geval van kosten ten behoeve van de energietransitie, ook onwenselijk.
26. Netbeheer verzoekt ACM in de methodebesluiten het toetsingskader voor ORV's en voor nacalculatie zodanig aan te passen dat aan deze bezwaren tegemoet wordt gekomen.

Deze zaak wordt behandeld door mr. drs. J.E. Janssen en mr. S.M. Dielemans-Goossens,
Stek

Vijzelstraat 72 Floor 7B, 1017 HL, Amsterdam tel. 020 530 52 00, fax 020 530 52 99
e-mail, janerik.janssen@steklaw.com stephanie.dielemans@steklaw.com