



Ons kenmerk: ACM/DE/2015/204642

Zaaknummer: 14.0687.33

Bijlage 1 - reactie ACM op de zienswijzen van belanghebbenden

Pagina
1/9

Muzens Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 71 070 330 50 86 | F 070 123 45 67
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl



1 Inleiding

1. In deze bijlage behandelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de zienswijzen die zijn ingediend door belanghebbenden op het ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit van 26 september 2013 met kenmerk ACM/DE/2013/204152 (hierna: Methodebesluit GTS 2014-2016) voor zover de zienswijze betrekking heeft op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016.
2. Deze bijlage maakt deel uit van het besluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016 van 20 augustus 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/204641 (hierna: het Wijzigingsbesluit).
3. Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS), Vereniging voor Energie Milieu en Water (hierna: VEMW) en Vereniging Gasopslag Nederland (hierna: VGN) hebben mondeling gereageerd op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016. Voorts heeft ACM schriftelijke zienswijzen ontvangen van GTS, Energie-Nederland, VGN en Vermilion Oil & Gas Netherlands B.V. (hierna: Vermilion).
4. ACM merkt op dat delen van de zienswijzen van Energie-Nederland, VEMW en VGN zien op (het effect van) een nieuw codewijzigingsvoorstel “bestaande aansluitingen tarief GTS”¹. Daarnaast ziet een deel van de zienswijze van GTS op de mogelijkheid en noodzaak van uitbreidingsinvesteringen binnen de bestaande aansluitingtaak van GTS, zowel specifiek voor kleine velden-aansluitingen als generiek voor het ontwikkelen van bestaande aansluitingen. Deze delen van de zienswijzen hebben geen betrekking op de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak en hebben aldus geen betrekking op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016. ACM zal deze zienswijzen daarom niet inhoudelijk behandelen.

1.1 Ontvankelijkheid

5. Op grond van artikel 3:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kunnen belanghebbenden zienswijzen op een ontwerpbesluit naar voren brengen. ACM dient daarom te beoordelen of de partijen die mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren hebben gebracht ook daadwerkelijk belanghebbende zijn in de zin van de Awb.
6. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bepaalt dat onder een belanghebbende wordt verstaan “degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”. Daarbij is volgens vaste

¹ Netbeheer Nederland heeft op 3 juni 2015 het codewijzigingsvoorstel “Bestaande aansluitingen tarief GTS” ingediend bij ACM.



jurisprudentie van belang dat het gaat om een eigen, objectief bepaalbaar, actueel en persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het besluit betrokken is. Naast de algemene regels uit de Awb is ook artikel 61 van de Gaswet van belang, aangezien deze bepaling tot gevolg heeft dat bepaalde representatieve organisaties geacht moeten worden belanghebbende te zijn bij besluiten genomen op grond van de Gaswet.

7. Ten aanzien van één partij – Vermilion – concludeert ACM dat deze geen belanghebbende is in de zin van de Awb bij het ontwerpbesluit waarop de betreffende zienswijze is ingediend. Vermilion heeft naar het oordeel van ACM namelijk geen persoonlijk – dat zich in voldoende mate onderscheidt van anderen – en rechtstreeks bij het besluit betrokken belang. ACM licht dit hieronder nader toe.
8. Vermilion is een producent/operator van diverse kleine gasvelden in Nederland. Voor een vijftal entrypuncten in het transportnetwerk van GTS is Vermilion de zogenoemde upstream operator. Daarnaast is Vermilion operator of partner in kleine velden die invoeden op het transportnetwerk van GTS via entrypuncten die door andere partijen worden geopereerd.
9. Het voorgaande betekent dat Vermilion een aangeslotene is op het transportnetwerk van GTS en afnemer is van de dienst die GTS aanbiedt in het kader van de bestaande aansluitingtaak. Vanuit die hoedanigheid wordt Vermilion indirect – want via het x-factorbesluit en het tarievenbesluit – geraakt door het methodebesluit. Dit geldt echter voor veel andere afnemers van GTS waaronder ook meerdere andere producenten/operators van kleine velden. Vanuit dit perspectief kan dus niet worden gesteld dat het belang van Vermilion zich in voldoende mate onderscheidt van een willekeurige andere afnemer van de dienst die GTS aanbiedt in het kader van de bestaande aansluitingtaak.
10. Gezien het voorgaande zal de zienswijze van Vermilion niet worden behandeld. Voor de goede orde merkt ACM op dat de overige partijen die zienswijzen hebben ingediend als belanghebbende worden aangemerkt en tevens voldoen aan de andere eisen voor ontvankelijkheid.

2 Zienswijzen

11. Indien een zienswijze heeft geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016 zal ACM in het Wijzigingsbesluit kort aangeven wat de aanpassing is geweest.

Zienswijze: “Totaal inzicht van gevolgen besluit ontbreekt”



12. Energie-Nederland en VEMW merken op dat het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016 slechts een correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak inhoudt. Uit het ontwerpbesluit wordt niet duidelijk wat de gevolgen zijn van deze correctie voor de toekomstige tarieven als gevolg van te hoge tarieven voor de transporttaak en te lage tarieven voor de bestaande aansluitingtaak in eerdere jaren. Daarbij merken Energie-Nederland en VEMW op dat de tariefffecten van de wijziging in belangrijke mate beïnvloed zullen worden als het codewijzigingsvoorstel voor een configuratie-afhankelijk tarief voor de bestaande aansluitingtaak wordt vastgesteld. Daarom is Energie-Nederland van mening dat ACM een gecombineerd besluit dient te nemen waarin alle gevolgen voor de markt inzichtelijk zijn gemaakt.

Reactie ACM

13. Het Methodebesluit GTS 2014-2016 beschrijft de methode van regulering. De effecten van deze methode van regulering zijn geen onderdeel van een methodebesluit zelf, maar vinden hun materiële weerslag in het x-factorbesluit en uiteindelijk het tarievenbesluit. Dit geldt derhalve ook voor de effecten van het Wijzigingsbesluit. Juist met het doel om de effecten van de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak inzichtelijk te maken heeft ACM ook (de uitkomst van de parameters in) het x-factorbesluit gecorrigeerd (zie beslissing van 20 augustus 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/204643). Het uiteindelijke effect van de correctie op het tarief voor de bestaande aansluitingtaak en de tarieven voor de transporttaak wordt inzichtelijk in het tarievenbesluit en is aldus geen onderdeel van het Wijzigingsbesluit.
14. Volledigheidshalve merkt ACM op dat het codewijzigingsvoorstel “bestaande aansluitingen tarief GTS” een apart, nog lopend, traject is dat los staat van de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak. Dit codewijzigingsvoorstel vormt geen onderdeel van de methode van regulering en heeft ook geen betrekking op het Wijzigingsbesluit (zie ook randnummer 4 van deze bijlage). Gelet hierop valt het gecombineerde effect van de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak en het codewijzigingsvoorstel buiten de context van het Wijzigingsbesluit. ACM zal hier dus niet nader op ingaan.

Conclusie

15. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het Wijzigingsbesluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze: “Gebrek aan transparantie, correctie niet zichtbaar inhoudelijk getoetst”

16. Energie-Nederland en VGN merken op dat in het ontwerpbesluit tot wijziging van het



Methodebesluit GTS 2014-2016 niet wordt genoemd dat ACM de nieuwe verdeelsleutel van 5,3% heeft getoetst. De omvang van de correctie is met 50% aanzienlijk. Energie-Nederland verwacht daarom dat ACM deze nieuwe verdeelsleutel heeft getoetst, maar dit blijkt niet uit het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016. Energie-Nederland is daarom van mening dat het ontwerpbesluit onvoldoende is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd en vraagt ACM om deze toets alsnog uit te voeren en op te nemen in het definitieve besluit. VGN stelt dat doordat de berekening behorende bij de verdeelsleutel van 5,3% niet bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016 is gevoegd, voor belanghebbende niet te volgen is of de verdeelsleutel juist is en meent dat dit wél noodzakelijk is. VGN stelt dat het definitieve besluit zonder zichtbare inhoudelijke toetsing niet houdbaar is.

17. In lijn met het voorgaande heeft VEMW tijdens de hoorzitting aangegeven dat zij van mening is dat ACM niet kan volstaan met slechts een correctie van de verdeelsleutel zonder de onderliggende principes te motiveren.

Reactie ACM

18. ACM merkt ten eerste op dat het Wijzigingsbesluit er uitsluitend toe dient de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak opgenomen in het Methodebesluit GTS 2014-2016 te corrigeren, omdat de oorspronkelijke berekening van deze verdeelsleutel uitgevoerd door GTS is gebaseerd op onvolledige gegevens (zie randnummer 3 van het Wijzigingsbesluit). ACM heeft in het licht van het Wijzigingsbesluit dan ook primair getoetst of in de nieuwe berekening de ontbrekende gegevens, te weten de activawaarde van de bestaande aansluitingen van gasopslagen en invoeders, zijn betrokken. Voorts heeft ACM getoetst of de nieuwe berekening op eenzelfde wijze is uitgevoerd als de oorspronkelijke berekening. Onderdeel hiervan is dat ACM, onder meer door het stellen van vragen, is nagegaan dat GTS de nieuwe berekening heeft uitgevoerd conform de vastgestelde methode. Deze methode voor de berekening is opgenomen in het rapport van Jacobs². ACM heeft deze berekenmethode al eerder inzichtelijk gemaakt door het rapport van Jacobs te publiceren op de website van ACM. Deze berekenmethode wordt ook besproken in randnummers 155 en 156 van het Methodebesluit GTS 2014-2016. Daarnaast heeft ACM gecontroleerd dat GTS in de nieuwe berekening rekening heeft gehouden met alle bestaande aansluitingen waaronder de bestaande aansluitingen van gasopslagen en invoeders.

19. ACM wijst erop dat zij de nieuwe berekening van de verdeelsleutel van 5,3% heeft getoetst en heeft vastgesteld dat deze juist is uitgevoerd. ACM heeft dit in het besluit verduidelijkt door hierover een zin op te nemen in randnummer 10 van het Wijzigingsbesluit.

² Jacobs Consultancy, Onderzoek naar de gasaansluitdienst GTS, april 2013, zie www.ACM.nl.



Conclusie

20. Deze zienswijze heeft tot een tekstuele aanpassing geleid van het Wijzigingsbesluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze: “ACM moet consequenties trekken uit het ontwerpbesluit”

21. VGN herhaalt haar bezwaren tegen het tarief voor de bestaande aansluitingtaak zoals vastgesteld in het tarievenbesluit GTS 2014, waartegen zij in bezwaar is gegaan. VGN stelt vervolgens dat dit bezwaar er kennelijk toe heeft geleid dat GTS nog eens naar de toegestane inkomsten van de bestaande aansluitingtaak is gaan kijken, wat de verhoging van de verdeelsleutel naar 5,3% tot gevolg had. Daarmee gaan de gasopslagen volgens VGN nog meer betalen voor de bestaande aansluitingtaak. Dit kan naar het oordeel van VGN niet de bedoeling zijn en VGN vraagt ACM daarom om consequenties te verbinden aan het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016 waarmee recht wordt gedaan aan de belangen van de leden van VGN. Dit wordt naar de mening van VGN ten eerste bereikt door snel uitvoering te geven aan het codewijzigingsvoorstel voor een configuratie-afhankelijk tarief voor de bestaande aansluitingtaak. Ten tweede stelt VGN dat uit het ontwerpbesluit volgt dat haar leden in 2014 en 2015 hebben betaald voor de bestaande aansluitingtaak terwijl de kosten van gasopslagen niet waren meegenomen in de totale kosten. Volgens VGN hebben gasopslagen en invoeders in 2014 en 2015 dus betaald voor het beheer en onderhoud van industriële aangeslotenen via het tarief voor de bestaande aansluitingtaak, en via het transporttarief voor het beheer en onderhoud van de eigen aansluitingen. VGN stelt dat gasopslagen dubbel hebben betaald voor het uitvoeren van de bestaande aansluitingtaak. Dit is volgens VGN in strijd met artikel 13 van de Verordening. Concluderend stelt VGN dat de in 2014 en 2015 aan gasopslagen en invoeders gefactureerde bedragen voor uitvoering van de bestaande aansluitingtaak volledig gerestitueerd zouden moeten worden.

Reactie ACM

22. ACM merkt op dat de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak in het Methodebesluit GTS 2014-2016 is vastgesteld op basis van onvolledige gegevens en daarom niet juist, namelijk te laag, was. In tegenstelling tot wat VGN betoogt, betekent dit dat gasopslagen, net als andere afnemers van GTS, in 2014 en 2015 te weinig hebben betaald en, zonder correctie, blijven betalen voor de bestaande aansluitingtaak. Dit betekent ook dat gasopslagen, evenals andere afnemers van GTS, teveel hebben betaald voor de transporttaak. Het Wijzigingsbesluit corrigeert deze situatie. Hoewel leden van VGN als gevolg van de correctie mogelijk meer gaan betalen voor de bestaande aansluitingtaak wil dit dus niet zeggen dat zij voor deze dienst teveel gaan betalen.



23. Wat betreft het verbinden van consequenties aan het Wijzigingsbesluit wijst ACM erop dat dit ook zal gebeuren. De correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak leidt tot een correctie van (de uitkomst van parameters in) het x-factorbesluit – zie beslissing met kenmerk ACM/DE/2015/204643 – en heeft gevolgen voor het tarievenbesluit GTS 2016. Bij de vaststelling van de tarieven 2016 zal ACM gebruik maken van de gecorrigeerde verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak van 5,3%. Daarnaast zal ACM in de tarieven 2016 het voor de bestaande aansluitingtaak te weinig en voor de transporttaak teveel betaalde bedrag in 2014 en 2015 corrigeren via een nacalculatie.
24. Zoals eerder opgemerkt betreft het codewijzigingsvoorstel “bestaande aansluitingen tarief GTS” een apart traject dat los staat van (het trekken van consequenties uit) het Wijzigingsbesluit. ACM zal hier dus niet nader op ingaan.

Conclusie

25. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het Wijzigingsbesluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze: “effect van verhogen verdeelsleutel bestaande aansluitingtaak voor transporttaak”

26. Tijdens de hoorzitting wijst VEMW erop dat voor haar onduidelijk is of de 5,3% van de kosten die wordt toegerekend aan de bestaande aansluitingtaak tegelijkertijd een vermindering inhoudt van de kosten van de transporttaak met 5,3%. Ook is voor VEMW onduidelijk hoe de verlaging van de kosten van de transporttaak als gevolg van de correctie wordt verrekend over entry- en exitpunten.

Reactie ACM

27. De correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak leidt tot een correctie van (de uitkomst van parameters in) het x-factorbesluit – zie beslissing met kenmerk ACM/DE/2015/204643- en heeft gevolgen voor het tarievenbesluit GTS 2016. De correctie van de uitkomst van parameters in het x-factorbesluit houdt in dat de inkomsten die voorheen onterecht onder de transporttaak tot vergoeding kwamen, nu onder de bestaande aansluitingtaak tot vergoeding komen. Door de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak dalen de totale inkomsten van de transporttaak dus evenredig. Wat betreft de verrekening van de (lagere) inkomsten voor de transporttaak over de entry- en exitpunten geldt dat ACM bij de vaststelling van de tarieven 2016 gebruik zal maken van de gecorrigeerde verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak van 5,3%. De wijze waarop de inkomsten aan entry- en exitpunten wordt toegerekend wijzigt niet, de getallen veranderen wel. Daarnaast zal ACM in de tarieven 2016 het voor de bestaande aansluitingtaak te weinig en voor de transporttaak teveel betaalde bedrag in 2014 en 2015 corrigeren via een nacalculatie. Dit is onderwerp van het tarievenbesluit GTS 2016.



Conclusie

28. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het Wijzigingsbesluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze: “x-factor; correctie vaststelling reguliere uitbreidingsbudget voor transporttaak”

29. GTS wijst erop dat ACM heeft aangegeven om samen met het vaststellen van het Wijzigingsbesluit ook het x-factorbesluit te wijzigen. GTS stelt dat de gevolgen van haar zienswijze over het uitvoeren van uitbreidingsinvesteringen aan bestaande aansluitingen voor zover deze betrekking hebben op kleine velden-aansluitingen materieel worden in het x-factorbesluit, waarin het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen wordt vastgesteld. Deze uitbreidingsinvesteringen zijn naar de mening van GTS immers onderdeel van haar wettelijke taak en de kosten die daarmee samenhangen dienen daarom vergoed te worden. GTS stelt dat de efficiënte kosten van uitbreidingsinvesteringen voor bestaande aansluitingen niet (volledig) worden vergoed en dat GTS daarmee niet in staat wordt gesteld haar efficiënte kosten terug te verdienen.

30. GTS stelt vervolgens dat uitbreidingsinvesteringen voor kleine velden-aansluitingen bijzondere uitbreidingsinvesteringen zijn en dat daarom het onder de bestaande aansluitingstaak brengen van kleine velden-aansluitingen niet kan leiden tot een verlaging van het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen. Dit gaat naar de mening van GTS ook op als het uitbreiden van kleine velden-aansluitingen door ACM niet als wettelijke taak van GTS zou worden gezien. Immers, zo stelt GTS, het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen is gebaseerd op gerealiseerde reguliere uitbreidingsinvesteringen in de jaren 2010-2012. Het totale budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen wordt volgens GTS gekort met hetzelfde percentage als het percentage van de verdeelsleutel, dus 5,3%. Maar volgens GTS kunnen investeringen voor kleine velden geen deel uitmaken van het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen omdat dit geen reguliere uitbreidingsinvesteringen zijn. Deze investeringen waren dus ook geen onderdeel van het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen voor transport. Daarom kan volgens GTS het wijzigen van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingstaak niet leiden tot eenzelfde aanpassing in het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen. Hooguit kan ACM er volgens GTS toe overgaan de verdeelsleutel te gebruiken voor zover deze betrekking heeft op industriële aansluitingen en gasopslagen (samen 3,7%).

31. GTS stelt tot slot dat zij van mening is dat het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen ook voor de bestaande aansluitingstaak van toepassing zou moeten zijn.



Reactie ACM

32. ACM corrigeert zoals aangegeven het x-factorbesluit als gevolg van de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak (zie beslissing van 20 augustus 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/204643).
33. ACM merkt op dat de methode van regulering de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak ook gebruikt voor het vaststellen van het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen voor de transporttaak (zie randnummer 196 van het Methodebesluit GTS 2014-2016). De systematiek in het Methodebesluit GTS 2014-2016 houdt in dat er een verdeelsleutel is bepaald teneinde de activawaarde van de bestaande aansluitingtaak te scheiden van die van de transporttaak. De systematiek bepaalt ook dat dezelfde verdeelsleutel vervolgens wordt toegepast voor de vaststelling van het budget voor de reguliere uitbreidingsinvesteringen voor de transporttaak. De correctie van de hoogte van de verdeelsleutel verandert niet deze systematiek. Het uitgangspunt was en is dat de activawaarde van gasopslagen en invoeders onderdeel uitmaken van de bestaande aansluitingtaak en dat deze meegenomen dienen te worden bij de berekening van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak.
34. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om, als gevolg van de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak vanwege het gebruik van onvolledige gegevens, de systematiek voor het vaststellen van het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen aan te passen.
35. Voor zover de zienswijze van GTS ziet op de mogelijkheid van uitbreidingsinvesteringen voor bestaande aansluitingen (en het vergoeden van kosten hiervan) merkt ACM er voor de volledigheid op dat deze zienswijze geen betrekking heeft op de correctie van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak en aldus geen betrekking heeft op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Methodebesluit GTS 2014-2016. ACM zal hier dus niet nader op ingaan.

Conclusie

36. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het Wijzigingsbesluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.