

Pleitnotities

**Hoorzitting inzake ontwerpmethodebesluit regionale netbeheerders
elektriciteit voor de vijfde reguleringsperiode
NMa, 15 april 2010**

mr M.J.T. Artz

Geachte dames en heren,

Namens de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Netbeheer Nederland (verder: Netbeheer Nederland) maak ik graag gebruik van de mogelijkheid om een mondelinge zienswijze te geven betreffende het ontwerpmethodebesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit voor de vijfde reguleringsperiode (verder: het ontwerpbesluit) dat de Raad van Bestuur van de NMa (verder: de Raad) op 12 maart 2010 ter inzage heeft gelegd. Netbeheer Nederland zal tevens van de mogelijkheid gebruik maken een schriftelijke zienswijze in te dienen.

Tijdens deze hoorzitting beperk ik mij tot een aantal onderwerpen waarbij ik in de eerste plaats uw aandacht vraag voor een aantal onderwerpen van algemene aard die betrekking hebben op de procedure, de motivering van de Raad en de verstrekking van gegevens. Daarna zal ik een aantal specifieke onderdelen van het ontwerpbesluit aan de orde stellen.

De zaken van algemene aard betreffen:

- a. Tijdstip van vaststelling het methodebesluit;
- b. Onjuiste invulling van het wettelijk voorgeschreven overleg;
- c. Toekomstige wetswijzigingen;
- d. Bevorderen effectieve werking van de maatstafconcurrentie; en
- e. Afwikkeling methodebesluit vierde reguleringsperiode.

De specifieke onderdelen van het ontwerpbesluit betreffen:

- a. Onjuiste berekening van de productiviteitsmeting;
- b. Representativiteit van de productiviteitsmeting;
- c. Nacalculatie inkoopkosten; en
- d. Uitbreiding methode van de q-factor.

1. Zaken van algemene aard

1.a Tijdstip van vaststelling het methodebesluit

Het ontwerpbesluit bouwt voort op het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit voor de vierde reguleringsperiode, waartegen Netbeheer Nederland beroep heeft ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (verder: CBb).

De uitspraak van het CBb is onlangs wederom uitgesteld en wordt thans verwacht op 18 mei 2010. Gelet op dit uitstel gaat Netbeheer Nederland ervan uit dat de Raad het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode niet eerder dan 18 mei 2010 zal vaststellen en dat dit methodebesluit zal worden genomen met inachtneming van uitspraak van het CBb.

1.b Onjuiste invulling wettelijk voorgeschreven overleg

Naar aanleiding van de zienswijze van Netbeheer Nederland inzake het ontwerpmethodebesluit regionale netbeheerders gas voor de vierde reguleringsperiode, hebben vertegenwoordigers van de Raad en Netbeheer Nederland nader overleg gehad over de wijze waarop de Raad invulling zou moeten geven aan het wettelijk voorgeschreven overleg.

Hierbij heeft Netbeheer Nederland uitdrukkelijk de voorkeur uitgesproken voor een andere vorm van overleg tijdens de klankbordgroepen waarbij de ideeën en standpunten van alle partijen worden uitgewisseld en er meer inhoudelijke discussie plaatsvindt. Dit leidt ertoe dat alle partijen elkaar volledig begrijpen en er geen misverstanden kunnen optreden. Dit vergroot de kans dat het door de wetgever beoogde brede draagvlak wordt gecreëerd.

De Raad heeft tijdens het nadere overleg met Netbeheer Nederland aangegeven dat zij tussen het ontwerp- en het definitieve methodebesluit een nieuwe ronde klankbordgroepen zal gaan houden. Netbeheer Nederland krijgt hierbij de gelegenheid om het vooraf toe te zenden overzicht met onderwerpen die de Energiekamer dan wil behandelen, aan te vullen.

Netbeheer Nederland stelt de constructieve opstelling van de Raad op prijs. Zij moet helaas wel concluderen dat bij de Raad gedurende de voorbereiding op het ontwerpbesluit geen gemeente inzet bestond om een breed draagvlak te creëren voor het methodebesluit. In dat verband heeft Netbeheer Nederland het volgende geconstateerd.

Ten eerste heeft de Raad in het ontwerpbesluit de netbeheerders 'verrast' met een aantal onderdelen die hij *niet* tijdens de klankbordgroepen ter tafel heeft gebracht zoals de ingrijpend gewijzigde productiviteitsmeting en de verwerking van aansluitdichtheid. Netbeheer Nederland verwacht dat de Raad de gezamenlijke netbeheerders nog de mogelijkheid geeft om overleg te plegen ten aanzien van deze onderwerpen.

Ten tweede heeft de Raad niet getracht overeenstemming te bereiken met de netbeheerders, maar heeft hij zich tijdens de klankbordgroepvergaderingen beperkt tot:

- (i) een inventarisatie van de onderwerpen die de netbeheerders wilden bespreken;
- (ii) het aangeven van de ideeën van de Raad hierover; en
- (iii) het aanhoren van de standpunten van de netbeheerders.

Verder is tekenend voor het proces dat de Raad ervan heeft afgezien om tijdens de klankbordgroepvergaderingen te komen tot een gezamenlijk vastgesteld verslag. De klankbordgroepvergaderingen hadden derhalve *de facto* het karakter van een hoorzitting.

1.c Toekomstige wetswijzigingen

De Raad geeft in randnummer 3 van het ontwerpbesluit aan dat hij de beleidslijn volgt om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen. Netbeheer Nederland begrijpt dit standpunt, maar verzoekt de Raad om – gezien de status van het wetsvoorstel Voorrang voor Duurzaam – een nieuwe/aanvullende voorbereidingsprocedure te starten zodra het wetsvoorstel in 2010 door de Eerste Kamer is aangenomen en daarmee kracht van wet krijgt.

Teneinde verrassingen te voorkomen zouden de consequenties van de inwerkingtreding van voornoemd wetsvoorstel voor het methodebesluit in ieder geval besproken moeten worden.

1.d Bevorderen effectieve werking van de maatstafconcurrentie

Tot nu toe maakt de Raad de ontwikkeling van de sectorproductiviteit uitsluitend bekend ten tijde van de vaststelling van de x-factorbesluiten. Dat komt in de praktijk neer op eenmaal in de drie jaar.

Echter, om het door de wetgever beoogde concurrentiespel effectief te kunnen spelen, is het van groot belang dat de netbeheerders jaarlijks kunnen beschikken over de meest actuele informatie ter zake van de ontwikkeling van de sectormaatstaf (de 'markt'). Alleen dan kunnen de netbeheerders tijdig eventuele bijsturingsacties in gang zetten.

Netbeheer Nederland verzoekt u dan ook om in het methodebesluit op te nemen dat de Raad de verplichting op zich neemt om jaarlijks de ontwikkeling van de sectorproductiviteit (te weten de kosten per eenheid output) over het voorgaande jaar bekend te maken.

1.e Afwikkeling methodebesluit vierde reguleringsperiode (2008-2010)

In randnummer 271 van het ontwerpbesluit geeft de Raad aan dat hij in het kader van het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode voornemens is om tariefcorrecties toe te passen ten gevolge van de erkenning en kwantificering van aansluitdichtheid als ORV.

Hierdoor wordt de indruk gewekt dat het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode tevens de afwikkeling van dit onderwerp over de vierde reguleringsperiode zal bevatten.

Netbeheer Nederland verzoekt de Raad de besluitvorming ter zake van de vierde en vijfde reguleringsperiode gescheiden te houden.

Netbeheer Nederland verwacht van de Raad dat hij het onderwerp aansluitdichtheid over de vierde reguleringsperiode in een separaat (wijzigings)besluit afwikkelt.

2. Specifieke onderdelen

2.a Productiviteitsmeting; onjuiste berekening

Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, heeft de Raad de wijze van meting van de productiviteitsverandering ingrijpend gewijzigd ten opzichte van het voorgaande methodebesluit. Dat heeft de Raad gedaan zonder de wijzigingen te bespreken in de klankbordgroepen. Netbeheer Nederland verzoekt de Raad het wettelijk voorgeschreven overleg te respecteren en dit alsnog te doen.

Los daarvan heeft Netbeheer Nederland een aantal onjuistheden en inconsistenties geconstateerd betreffende de productiviteitsmeting. Netbeheer Nederland wijst thans op het volgende.

Ten eerste geeft de Raad aan dat hij de inkoopkosten transport elektriciteit niet meer meeneemt bij de berekening van de productiviteitsverandering (zie randnummer 215 van het ontwerpbesluit en formule 32 in bijlage 1 bij het ontwerpbesluit).

Dat is in beginsel een juiste handelwijze. Netbeheerders dienen immers gecompenseerd te worden voor deze niet door hen beïnvloedbare inkoopkosten transport elektriciteit.

Netbeheer Nederland merkt echter op dat de berekening die de Raad uitvoert evident onjuiste uitkomsten tot gevolg heeft. Immers, in de meetperiode 2006 tot en met 2009, te weten per 1 januari 2008, heeft de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten naar TenneT plaatsgevonden. Het gevolg daarvan is dat de capex en opex die kunnen worden toegerekend aan de hoogspanningsnetten aan het begin van de meetperiode bij DNWB, Liander en Enexis lagen en aan het einde van de meetperiode bij TenneT.

TenneT heeft vervolgens deze kosten als (hogere) inkoopkosten transport in rekening gebracht bij de regionale netbeheerders. Met andere woorden, de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten heeft op sectorniveau geleid tot een substantiële daling van de capex en opex, waartegenover een vergelijkbare toename van de inkoopkosten transport is komen te staan. Het gaat hierbij om een bedrag van ongeveer € 175 mln. per jaar

Het is evident dat de eenmalige daling in capex en opex als gevolg van de overdracht van de hoogspanningsnetten geen efficiëntieontwikkeling betreft.

De aldus door de Raad berekende productiviteitsverandering op basis van de capex en opex over de jaren 2006 -2009 (exclusief inkoopkosten transport) weerspiegelt niet een realistische efficiëntieontwikkeling.

Netbeheer Nederland kan deze berekeningswijze van de Raad derhalve niet aanvaarden als representatieve schatter voor de toekomst. Ter voorkoming van arbitraire datacorrecties over de periode 2006-2009 dient de productiviteitsverandering te worden gemeten op basis van capex+opex+inkoopkosten.

Alleen dan leidt de gemeten productiviteitsontwikkeling tot realistische uitkomsten voor de toekomst.

Overigens is de verwerking van de overdracht van de hoogspanningsnetten in de productiviteitsberekening niet triviaal. Netbeheer Nederland vraagt de Raad de wijze waarop dit gebeurt, expliciet toe te lichten in het methodebesluit.

2.b Productiviteitsmeting; representativiteit

In randnummer 220 van het ontwerpbesluit geeft de Raad aan dat hij de gemeten productiviteitsverandering mogelijk nog zal toetsen op representativiteit. Netbeheer Nederland plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

Netbeheer Nederland benadrukt dat netbeheerders een groot belang hebben bij de continuïteit van de reguleringssystematiek. Een toetsing op representativiteit is naar de mening van Netbeheer Nederland alleen noodzakelijk indien bijzondere omstandigheden daar om vragen.

Om willekeur van de Raad en onzekerheid bij de netbeheerders over de verwachte productiviteitsverandering te voorkomen, verzoekt Netbeheer Nederland de Raad dan ook een limitatieve lijst van gronden of situaties op te nemen in het methodebesluit op basis waarvan de Raad meent dat een bijstelling van de productiviteitsverandering noodzakelijk is.

Daarbij dient de Raad rekening te houden met de omstandigheid dat een te hoge schatting van de verwachte productiviteitsverandering voor een bepaalde periode in de daaropvolgende periode wordt gecorrigeerd.

Tevens verzoekt Netbeheer Nederland de Raad aan te geven binnen welke bandbreedte de Raad de berekende productiviteitsverandering wil bijstellen.

Voorts verzoekt Netbeheer Nederland de Raad in overeenstemming met zijn wettelijke overlegplicht in artikel 41, eerste lid, E-wet de netbeheerders te betrekken bij de vormgeving van de representativiteitstoets.

2.c Nacalculatie inkoopkosten

Netbeheer Nederland hecht veel waarde aan de nacalculatie van niet-beïnvloedbare kosten zoals de inkoopkosten transport. Netbeheer Nederland plaatst de volgende opmerking met betrekking tot de wijze van nacalculatie van de inkoopkosten transport.

De Raad geeft in randnummer 366 van het ontwerpbesluit aan dat hij voornemens is de nacalculatie na afloop van de vijfde reguleringsperiode uit te voeren. Netbeheer Nederland acht dat om de volgende redenen niet wenselijk en onacceptabel.

Het gedurende drie jaar cumuleren van nacalculatie-effecten zou kunnen leiden tot dermate grote nacalculatiebedragen dat het noodzakelijk is om de nacalculatiebedragen uit te smeren over een langere periode teneinde grote tariefschommelingen te voorkomen. Dat zou dan betekenen dat de nacalculatie wellicht pas na zes jaar in de tarieven verwerkt is.

Daarnaast leidt het uitstellen van de nacalculatie tot (voor)financieringseffecten die de door de wetgever vastgestelde financiële ratio's (ten onrechte) beïnvloeden.

Voorts biedt de in randnummer 366 van het ontwerpbesluit geschetste wijze van nacalculatie geen zekerheid dat de gerealiseerde inkoopkosten daadwerkelijk gedekt worden.

Netbeheerder Nederland verzoekt de Raad om de nacalculatie na afloop van ieder jaar te doen plaatsvinden en de voorcalculatie mede te baseren op de door de NMa voor TenneT vastgestelde tariefontwikkeling. De nacalculatie moet er juist op gericht zijn om het moment van de kosten en het moment van de kostendekking (via tarieven) dichter bij elkaar te laten komen. Het voornemen van de Raad bewerkstelligt het tegenovergestelde.

2.d Q-factor: uitbreiding methode

In randnummer 68 van het ontwerpbesluit stelt de Raad dat de werking van de q-factor moet worden verbeterd en wel zodanig dat de q-factor beter de maatschappelijke baten van een verbetering in kwaliteit weerspiegelt, zodat netbeheerders rekening houden met de effecten van de q-factor bij het nemen van investeringsbeslissingen.

Het is evident dat efficiëntieprikkels en kwaliteit in samenhang beschouwd moeten worden om te komen tot een optimale invulling van de taken van de netbeheerder.

Echter, de netbeheerders hebben tijdens de klankbordgroepvergaderingen aangegeven dat de q-factor hiervoor niet het meest geschikte instrument is en dat dientengevolge een uitbreiding van de reeds complexe methode geen toegevoegde waarde heeft.

Dat de Raad nu toch vasthoudt aan de q-factor als instrument voor verbetering van de kwaliteit, verbaast Netbeheer Nederland dan ook in hoge mate. Zij wijst er nogmaals op dat het systeem van compensatievergoedingen een doeltreffender instrument is.

Netbeheer Nederland verzoekt de Raad dan ook om af te zien van het uitbreiden van deze toch al complexe kwaliteitsregulering en het onderwerp kwaliteitsregulering mee te nemen in de discussies over het gewenste toekomstige reguleringskader.

Ik kom tot een afronding waarbij ik volledigheidshalve nog even herhaal dat Netbeheer Nederland haar zienswijze ten aanzien van het ontwerpbesluit nog schriftelijk aan de Raad zal toezenden. Netbeheer Nederland gaat ervan uit dat zij nog voordat de Raad het methodebesluit vaststelt, in de gelegenheid wordt gesteld om met de Raad nader van gedachten te wisselen over de door de Raad voorgenomen wijzigingen.

Ik dank u voor uw aandacht