



Notitie

Aan	Klankbordgroep 23 november 2015
Cc.	
Van	Vincent van Langen; Bert van der Meulen; Monique van der Zande vincent.van.langen@acm.nl
Datum	11 november 2015
Onderwerp	Netverliezen gas RNB
Bijlage(n)	Notitie NBNL

1 Inhoud van de notitie

Deze notitie dient ter voorbereiding op het onderwerp 'Netverliezen gas' dat besproken wordt op de klankbordgroep van 23 november 2015. Netverliezen gas zullen vanaf de reguleringsperiode vanaf 2017 onderdeel worden van de taken van de regionale netbeheerders gas. In de notitie zal ACM daarom ingaan op de wijze waarop dit onderwerp in de methode wordt toegepast. Bij de voorgestelde methode in de huidige notitie wordt uitgegaan van tijdige inwerkingtreding van STROOM.

Allereerst zal er in de notitie worden ingegaan op wat netverliezen precies zijn, en de wettelijke basis om de netbeheerder verantwoordelijk te stellen voor de kosten van netverliezen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wijze waarop de kosten van netverliezen gas geschat worden. Vervolgens zal ACM in hoofdstuk 3 haar voorlopige lijn uiteenzetten waarop deze kosten in de reguleringssystematiek worden ingepast. Op een aantal punten in de notitie zal ACM de klankbordgroep ook om feedback vragen.

In de voorbereiding op de klankbordgroep heeft Netbeheer Nederland een notitie aan de ACM toegestuurd met betrekking tot de regulering van netverliezen gas. Op 4 november heeft Netbeheer Nederland deze notitie tijdens een overleg met de ACM nader toegelicht. De notitie van Netbeheer Nederland is als bijlage bij de huidige notitie toegevoegd.

Wat zijn netverliezen gas?

Netverliezen gas betreffen het verschil tussen het gas dat op het net wordt ingevoed en het gas dat uiteindelijk door de afnemers wordt afgenomen. Dit verschil wordt veroorzaakt door gas dat door lekkage daadwerkelijk verloren gaat, maar ook door gas dat door administratieve oorzaken en meetproblemen onbemeten verbruikt wordt of verdwijnt.



Wettelijke basis

Bij de vaststelling van de methodebesluiten voor de periode 2014-2016¹ maakten de kosten van netverliezen onderdeel uit van de transporttarieven. Het CBb² bepaalde destijds echter dat de wettelijke basis hiervoor ontbrak. Het inkopen van netverliezen was immers geen transportondersteunende taak. Hiervoor heeft ACM het methodebesluit 2014-2016 hersteld. Concreet betekende dit dat de kosten van netverliezen opnieuw bij de leveranciers kwamen te liggen en deze kosten dus op de kostenbasis van de regionale netbeheerders gas in mindering zijn gebracht.

In STROOM zullen netverliezen gas onderdeel zijn van de transporttaken van de netbeheerders³. Dit is de wettelijke basis voor ACM om in de reguleringsperiode vanaf 2017 netverliezen gas op te nemen in de kostenbasis van de regionale netbeheerders gas. Dit betekent dat ACM bij de vaststelling van de inkomsten van de regionale netbeheerders gas voor deze periode in de inkomsten dient te compenseren voor de kosten van netverliezen. De methode die hierbij gehanteerd wordt, zal in grote lijnen gelijk zijn aan de methode die destijds bij de vaststelling van de vorige methodebesluiten is gehanteerd.

2 Schatten van kosten

Om de efficiënte kosten van netverliezen gas in de reguleringsystematiek mee te nemen, dient er onderzoek te worden gedaan naar de omvang van de kosten. Aangezien het inkopen van netverliezen gas een nieuwe taak voor de netbeheerders betreft, hebben de netbeheerders nog niet eerder kosten voor deze netverliezen gemaakt en zijn er dus nog geen historische kostendata beschikbaar. Om deze reden zal ACM door een consultant onderzoek laten doen naar de kosten van netverliezen. Gezien het feit dat er ten tijde van de methodebesluiten voor de periode 2014-2016 ook al onderzoek naar deze kosten is gedaan, zal het huidige onderzoek een update van dit vorige onderzoek betreffen. Het onderzoek van de consultant betreft alleen een kostenschatting, de wijze waarop de kosten in de methode van reguleren worden toegepast is geen onderdeel van de opdracht aan de consultant. In het vervolg van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het eerdere kostenonderzoek van Kyos/Redpoint, de opdracht die aan de consultant voor het huidige onderzoek wordt meegegeven en de aanpassingen ten opzichte van het voorgaande onderzoek.

¹ Methodebesluit regionaal netbeheer gas voor de vijfde reguleringsperiode (2014-2016).

² CBb, <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2014:319>

³ In art. 5.16 van *Besluit elektriciteit en gas* staat: "De transporttaak van een systeembeheerder omvat in ieder geval het inkopen van netverliezen".



Kostenonderzoek Kyos/Redpoint 2013

Bij de vaststelling van het methodebesluit voor de periode 2014-2016 heeft ACM aan Kyos en Redpoint gevraagd om onderzoek te doen naar de kosten van netverliezen gas⁴.

In dit onderzoek zijn de kosten voor netverliezen bepaald als de optelsom van een drietal kostenposten:

- *Inkoopkosten van het gas.* De inkoopkosten van het gas dienen ter dekking van de kosten die de netbeheerders maken voor het inkopen van de netverliezen tegen marktprijzen. Deze heeft Kyos/Redpoint bepaald aan de hand van een verondersteld jaarprofiel van de netverliezen, het netverliespercentage over 2009 en 2010, de invoedingsvolumes over de jaren 2010 t/m 2012 en drie veelvoorkomende inkoopstrategieën die de netbeheerders redelijkerwijs hadden kunnen hanteren⁵.
- *Transportkosten.* De transportkosten dienen ter dekking van de tarieven die de netbeheerders aan GTS betalen voor de exitcapaciteit van het landelijk transportnet.
- *Balanceringskosten.* De gehanteerde inkoopstrategieën gaan uit van hetzelfde volume voor ieder uur van de dag, terwijl in werkelijkheid de volumes fluctueren. Om deze reden worden balanceringskosten gemaakt om deze fluctuaties in het net te managen. De kosten zijn bepaald aan de hand van een door Kyos/Redpoint ontwikkeld gas storage model.

Door deze drie kostenposten te sommeren is Kyos/Redpoint destijds tot de kosten aan netverliezen voor 2010, 2011 en 2012 gekomen. Voor deze jaren waren de geschatte kosten als volgt:

- € 22.649.594,- voor 2010
- € 23.391.894,- voor 2011
- € 28.408.813,- voor 2012

Opdracht aan de consultant

Gezien het feit dat er sinds het onderzoek van Kyos/Redpoint meer recente data beschikbaar zijn, zal ACM opnieuw een onderzoek naar de kosten van netverliezen gas laten uitvoeren. ACM zal aan de consultant die dit onderzoek zal uitvoeren vragen om een update van het vorige onderzoek. In het nieuwe onderzoek zal ACM de consultant vragen om met de meer recente data over netverliezen en invoeding eenzelfde schatting te maken als tijdens het eerdere onderzoek door Kyos/Redpoint is gemaakt. Hiervoor zal ACM het netverliespercentage berekenen⁶.

⁴ Redpoint en Kyos, *Pricing the purchase of gas losses on regional gas transport networks*, 29 juli 2013.

⁵ De inkoopkosten worden hierbij per inkoopstrategie bepaald, waarna de kosten voor de verschillende strategieën worden gemiddeld.

⁶ ACM is op het moment bezig met de analyse van de door de netbeheerders aangeleverde data. ACM zal op de klankbordgroep de eerste bevindingen, voor zover relevant, terugkoppelen.



Aanpassingen ten opzichte van het vorige onderzoek

Hiernaast is bij de vorige methodebesluiten uit een zienswijze van Netbeheer Nederland⁷ naar voren gekomen dat een aantal kosten niet volledig in het onderzoek van Kyos/Redpoint zijn meegenomen. Ten behoeve van deze kosten heeft ACM destijds de kostenschatting van netverliezen gas met 2% opgehoogd. Dit betreffen de volgende kosten:

- De marge voor de leverancier.
- Kosten die voortkomen uit het verschil tussen allocatie en reconciliatie. Het verschil tussen allocatie en reconciliatie ontstaat doordat de netbeheerders netverliezen inkopen op basis van een profiel. Het wordt achteraf pas bekend of dit ook de daadwerkelijke netverliezen waren. Dit leidt tot extra kosten voor het inkopen van netverliezen.
- In hun onderzoek heeft Kyos/Redpoint balanceringskosten berekend door middel van een gas storage model. De kosten werden in dit model berekend als ware er 1 netbeheerder zou zijn. In de praktijk zijn er echter 8 netbeheerders, hetgeen leidt tot hogere kosten. Kyos/Redpoint is in haar onderzoek echter wel uitgegaan van een maximale uurlijkse onbalans die gedurende 24 uur bestaat. Dit is een conservatieve aanname, waardoor het kostenverschil lager uitvalt.

ACM overweegt ten opzichte van deze kosten het volgende. In de opdracht aan de consultant zal zij de consultant vragen om bij de berekening van de balanceringskosten uit te gaan van de situatie met 8 netbeheerders, zodat in het kostenonderzoek een onderschatting van deze kosten voorkomen wordt. De kosten die voortkomen uit het verschil tussen allocatie en reconciliatie en de marge voor de leverancier acht zij echter ook voor de consultant lastig te bepalen, aangezien deze kosten moeilijk objectief waar te nemen zijn. ACM stelt daarom voor om deze kosten mee te nemen door middel van een procentuele verhoging van de kostenschatting, welke vergelijkbaar is met de wijze waarop deze kosten tijdens het vorige onderzoek zijn meegenomen.

Ziet de klankbordgroep andere kosten van netverliezen, die niet in bovenstaand overzicht van de kosten zijn opgenomen?

3 Voorlopige lijn

ACM houdt vooralsnog vast aan de lijn om de kosten van netverliezen gas op dezelfde wijze in de methode in te passen als in het vijfde methodebesluit het geval was. De kosten van netverliezen gas zullen hiermee onderdeel worden van de maatstaf. Hierbij heeft ACM het voornemen om deze kosten vanaf 2017 onderdeel van de kosten van netbeheerders te laten worden. Dit is echter op het moment nog wel onder het voorbehoud van de tijdige inwerkingtreding van de nieuwe STROOM-

⁷ Zie zienswijze 82 in de bijlage met de reactie op zienswijzen bij de Methodebesluiten 2014-2016, randnummers 493 t/m 506.



wetgeving en het codewijzigingsvoorstel ter aanpassing van de technische codes⁸.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal ACM allereerst ingaan op de aanpassing op de wegingsfactoren die zij in de methode zal doorvoeren en daarna op de afweging van het wel of niet nacalculeren van de kosten van netverliezen.

3.1 Gedifferentieerde wegingsfactoren

Wat is een wegingsfactor?

ACM verdeelt de totale inkomsten over de netbeheerders op basis van het aandeel van de netbeheerders in het totaal aan output van de netbeheerders. Deze samengestelde output gebruikt zij dus als norm voor de prestaties van de netbeheerders. Om de samengestelde output te berekenen dient ACM te bepalen op welke wijze de volumes van de verschillende categorieën gewogen dienen te worden om het totaal aan samengestelde output van de netbeheerder te bepalen. Hiervoor gebruikt zij zogenaamde wegingsfactoren, welke de weging van de volumes in een bepaalde categorie in het totaal aan samengestelde output bepalen.

Waarom worden de wegingsfactoren gedifferentieerd?

Tijdens de voorbereiding op het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode hebben de netbeheerders gesteld dat zij de samengestelde output niet geschikt vinden voor het verdelen van de inkomsten die tegenover de kosten van netverliezen staan. Netverliezen zijn namelijk afhankelijk van het totale invoedingsvolume op het net, terwijl de samengestelde output categorieën weegt op basis van de capaciteit van de aansluiting.

ACM heeft naar aanleiding hiervan onderzocht of de samengestelde output tot een goede weergave leidt van de kostenveroorzaking inzake netverliezen. Uit de analyse bleek dat er bij telemetrieverbruik sprake is van een aanzienlijk groter netverliesvolume per eenheid capaciteit dan bij profielverbruik. Aangezien de oorspronkelijke wegingsfactoren om deze reden de kostenverschillen tussen netbeheerders niet volledig dekken, heeft ACM besloten de wegingsfactoren hiervoor te corrigeren⁹.

Welke andere correctiefactoren ziet de klankbordgroep, die kunnen leiden tot een betere dekking van eventuele kostenverschillen tussen de verschillende netbeheerders?

⁸ Dit betreft de code 'Meetvoorwaarden Gas – RNB'.

⁹ Voor een nadere specificatie van deze correctie wordt verwezen naar randnummers 158 t/m 161 van het Methodebesluit regionaal netbeheer gas voor de vijfde reguleringsperiode (2014-2016).



3.2 Voorwaarden voor nacalculeren

Nacalculeren

In de methode van reguleren worden de totale inkomsten gebaseerd op de efficiënte kosten. Deze inkomsten staan gedurende de reguleringsperiode vast. Dit geeft de netbeheerder een prikkel om efficiënter te gaan werken, wanneer netbeheerders efficiënter werken kunnen zij hierdoor meer winst behalen. ACM heeft hierbij wel de mogelijkheid om in sommige gevallen van de bestaande systematiek af te wijken door de inkomsten na te calculeren indien de geschatte gegevens afwijken van de gerealiseerde gegevens. Dit zal zij echter alleen doen wanneer zij hiervoor voldoende aanleiding ziet. Het eerste uitgangspunt is daarom om kosten niet na te calculeren, tenzij hierbij aan een aantal criteria is voldaan.

Nacalculatiekader ACM

ACM heeft in de huidige methodebesluiten aangegeven wanneer zij over zal gaan tot nacalculatie¹⁰. Zij zal alleen overgaan tot nacalculeren indien, (i) de kosten slecht te schatten zijn, (ii) dit leidt tot een substantieel financieel effect en (iii) de netbeheerder niet reeds op een andere wijze een vergoeding krijgt voor dit risico. ACM is van mening dat het nacalculeren van individuele kostenposten kan leiden tot verkeerde efficiëntieprikkels indien er de mogelijkheid is om, tussen kostenposten die wel en niet worden nagecalculeerd, kosten te substitueren. Zo blijkt uit de notitie van Netbeheer Nederland dat er met betrekking tot de netverliezen als gevolg van leegstand een afweging gemaakt kan worden tussen enerzijds de kosten van netverliezen en anderzijds de kosten van het afsluiten van een aangeslotene. Indien in dit geval de kosten van netverliezen worden nagecalculeerd en de kosten van het afsluiten niet, kan dit tot andere beslissingen leiden dan in het geval beide kosten onderdeel zijn van de maatstaf.

De beïnvloedbaarheid van kosten alleen biedt binnen dit kader voor ACM onvoldoende aanleiding om de kosten van het inkopen van netverliezen gas na te calculeren, omdat de mate van beïnvloedbaarheid nog niet betekent dat er een verschil ontstaat tussen de vooraf geraamde kosten en de uiteindelijke realisering. De mate van beïnvloedbaarheid heeft ACM daarom in de huidige besluiten ook niet meegewogen in haar beslissing om wel of niet na te calculeren.¹¹

Schatten van kosten

Het verschil tussen geraamde en gerealiseerde kosten ontstaat alleen in de gevallen wanneer de kosten ook daadwerkelijk slecht te schatten zijn. Dit zou kunnen voorkomen wanneer:

- In het kostenonderzoek dat door de consultant wordt uitgevoerd bepaalde kosten niet op een betrouwbare wijze kunnen worden meegenomen, waardoor de kosten van netverliezen

¹⁰ Methodebesluit regionaal netbeheer gas 2014-2016, randnummer 304.

¹¹ Dit wordt ook aangegeven in de bijlage met de reactie op zienswijzen bij de Methodebesluiten 2014-2016, randnummer 893 en 927.



niet zuiver kunnen worden bepaald. Dit zou in dit geval tot een structurele onderdekking van de kosten van netverliezen leiden.

- De uiteindelijk gerealiseerde kosten van netverliezen dusdanig volatiel zijn dat de resultaten uit het onderzoek van de consultant niet representatief zijn voor de toekomstige reguleringsperiode.

Conclusie

Vooralsnog is ACM niet van mening dat aan deze voorwaarden is voldaan en zij zal daarom de kosten dan ook niet nacalculeren. Ten aanzien van het eerste punt heeft ACM op basis van reacties op het vorige methodebesluit een aantal kostenposten meegenomen die eerder niet meegenomen waren in de kostenbepaling van Kyos/Redpoint¹², waardoor nu een betere schatting van de kosten kan worden gemaakt. Ten aanzien van het tweede punt onderkent ACM dat op de korte termijn fluctuaties binnen een specifieke maand of jaar kunnen plaatsvinden als gevolg van bijvoorbeeld het weer, maar ziet zij geen reden om te veronderstellen dat de kosten van netverliezen ook voor het geheel van de reguleringsperiode slecht in te schatten zijn. Wel wil zij in de methode rekening houden met mogelijke factoren die tot verschillen in de kosten van netverliezen leiden tussen de netbeheerders.

Wat vindt de klankbordgroep van het voorstel om vast te houden aan de lijn om de kosten van netverliezen via de maatstaf te vergoeden? Ziet de klankbordgroep ten opzichte van de vorige methodebesluiten nog nieuwe argumenten waarom van de destijds voorgestelde methode afgeweken dient te worden?

4 Standpunt Netbeheer Nederland

Netbeheer Nederland heeft ACM te kennen gegeven dat zij een werkgroep heeft opgericht die zich bezig gaat houden met het onderwerp netverliezen gas. Op 30 oktober 2015 heeft deze werkgroep in een notitie haar standpunt met betrekking tot de regulering van netverliezen gas aan ACM toegestuurd. Op 4 november 2015 hebben de netbeheerders dit standpunt in een overleg met ACM nader toegelicht. De notitie van Netbeheer Nederland is als bijlage toegevoegd aan de huidige notitie.

¹² Deze kosten worden onder 'Aanpassingen ten opzichte van het vorige onderzoek' op pagina 4 genoemd.