

Bijlage B Reactie op zienswijzen van belanghebbenden

Bijlage bij besluit 103584_1/62.BT1082

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Leeswijzer.....	2
3	Zienswijzen en reactie	4

1 Inleiding

1. In onderhavig besluit geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 41, eerste en tweede lid van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) op grond waarvan de Raad de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: *x-factor*) en van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld, moet vaststellen. In deze Bijlage bij het besluit behandelt de Raad de zienswijzen die zijn ingediend door belanghebbenden op het ontwerpbesluit van 8 april 2011¹ (hierna: ontwerpbesluit).
2. Het ontwerpbesluit heeft, als onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), vanaf de aankondiging van de terinzagelegging in de Staatscourant op 8 april 2011, zes weken ter inzage gelegen. De op 16 mei 2011 geplande hoorzitting heeft bij gebrek aan aanmeldingen niet plaatsgevonden, zodat er geen mondelinge zienswijzen zijn ingediend.
3. De Raad heeft binnen de wettelijke termijn schriftelijke zienswijzen ontvangen van:
 - TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT);
 - Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW).

2 Leeswijzer

5. De Raad heeft de ingebrachte zienswijzen samengevat en genummerd. Elke zienswijze is voorzien van een reactie van de Raad. Ook geeft de Raad aan of een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het besluit. Indien dit het geval is, geeft de Raad kort aan wat de aanpassing is geweest.

¹ Ontwerpbesluit van 8 april 2011 met kenmerk 103584_1/36, www.energiekamer.nl (hierna: ontwerpbesluit van 8 april 2011).

6. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de zienswijzen, de indieners en de eventuele wijziging in het besluit waartoe de zienswijze heeft geleid.

Zienswijze	Indiener	Corresponderend hoofdstuk uit het besluit	Gewijzigd?
1 interpretatie van artikel Xa Won onjuist	VEMW	3 Beoordelingskader van de Raad, en 4 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringsystematiek	Nee
2 onderbouwing meerkosten met originele stukken	TenneT	4.1 Wijziging; meerkosten HS netten als gevolg van beheeroverdracht	Ja
3 meerkosten tot eind 2010	TenneT	4.1 Wijziging; meerkosten HS netten als gevolg van beheeroverdracht	Ja
4 beoordeling van indirecte OPEX in het X-factorbesluit	TenneT	4.1.2 Vervangende tekst Bijlage A, Methodebesluit, paragraaf 8.3.2.1	Ja
5 typefout in formule	TenneT	4.2.5 Vervangende tekst Bijlage A, Bijlage 1, hoofdstuk 7	Ja

3 Zienswijzen en reactie

Zienswijze 1 "interpretatie artikel Xa Won onjuist"

8. VEMW stelt dat de Raad artikel Xa van de Won onjuist interpreteert. Volgens VEMW dient de toepassing van artikel Xa Won niet te leiden tot een aanpassing van de begininkomsten, maar – los van de toepassing van de wettelijke formule – te leiden tot een correctie van de tarieven. Daarmee blijft de correctie buiten de x -factor. VEMW interpreteert de uitspraak van het CBb van 29 juni 2010 aldus dat de Raad een correctie niet alleen in de tarieven van het beoogde jaar van overdracht 2008, maar eventueel ook in jaren daarna kan toepassen. VEMW benadrukt dat de correcties niet van invloed mogen zijn op latere jaren. Dit geldt voor zowel de meerkosten als de indirecte HS-OPEX. VEMW meent dat bij de door hen voorgestelde toepassing van artikel Xa van de Won de x -factor een zuiver instrument blijft dat netbeheerders een prikkel geeft om doelmatiger te werken.

Reactie "interpretatie artikel Xa Won onjuist"

9. De Raad merkt op dat deze zienswijze van VEMW strijdig lijkt met de eerder ingediende zienswijze op het ontwerpbesluit van 18 mei 2008, waarin VEMW betoogde dat de Raad de totale inkomsten slechts mocht aanpassen als gevolg van wijzigingen in tariefdragers en volumes.² Dat veronderstelt een aanpassing van de begininkomsten in plaats van de stellingname die VEMW nu betreft. De Raad merkt voorts op dat VEMW geen zienswijze op dit punt heeft ingediend bij het methodebesluit voor regionale netbeheerders elektriciteit. De Raad is van mening dat uitspraak van het CBb van 29 juni 2010 niet noopt tot de interpretatie die VEMW voorstelt. Bij het beroep tegen het methodebesluit van 26 september 2008 stond alleen de omvang van de aanmerking te nemen kosten bij het toepassen van artikel Xa van de Won ter discussie. Het oordeel van het CBb heeft zich tot dit onderwerp beperkt.
10. De Raad meent dat zijn interpretatie nauwer aansluit bij de tekst van artikel Xa van de Won en de toelichting daarbij. De interpretatie van VEMW zou leiden tot het meermaals toepassen van een correctie op de tarieven op grond van artikel Xa van de Won, dat daarvoor alleen voor het jaar 2008 een grondslag biedt. De interpretatie van de Raad leidt tot een eenmalige correctie van de totale inkomsten in het jaar 2008, waarbij echter conform de uitspraak van het CBb van 29 juni 2010 de meerkosten in meerdere jaren en de indirecte HS-OPEX in aanmerking worden genomen. Voorts zou de interpretatie van VEMW er toe leiden dat de correctie strikt genomen geen deel uitmaakt van de methode tot vaststelling van de x -factor en ook de structurele verschuiving van kosten vanwege de overdracht van de HS-netten alleen middels een correctie buiten de x -factor om kan worden verwerkt. Gezien het structurele karakter van de kostenverschuiving die voortvloeit uit de overdracht – met uitzondering van de meerkosten - vindt de Raad het onwenselijk om op deze wijze toepassing te geven aan artikel Xa Won.

² Zienswijze 29 in Bijlage A, Bijlage 3 bij onderhavig besluit.

11. De werkwijze van de Raad zoals uitgewerkt in paragraaf 4.1.3 van onderhavig besluit leidt tot een vergoeding voor de gehonoreerde meerkosten van TenneT gedurende de reguleringsperiode, zonder dat dit invloed heeft op de volgende reguleringsperiode. De werkwijze van de Raad zoals uitgewerkt in paragraaf 4.2.1 van onderhavig besluit leidt ertoe dat de eindinkomsten voor wat betreft de structurele wijziging van kosten door overdracht HS (zowel kapitaalkosten, directe en indirecte operationele kosten) op het niveau van de efficiënte kosten in 2010 worden vastgesteld. Dit is een goed startpunt voor de volgende reguleringsperiode.
12. Doordat de eindinkomsten op het efficiënte kostenniveau worden vastgesteld en de netbeheerder een voordeel haalt wanneer hij beter presteert dan dit kostenniveau, wordt de netbeheerder geprikkeld om doelmatiger te werken. Het efficiënte kostenniveau is daarbij gerelateerd aan de verwachte output, op basis van gegevens over het verleden. De X -factor brengt door toepassing in de wettelijke formule de totale inkomsten gedurende de reguleringsperiode van begininkomsten naar eindinkomsten en vormt op die manier de doelmatigheidsprikkel. Anders dan VEMW lijkt te veronderstellen is de hoogte van de X -factor dus niet één op één gerelateerd aan de mate waarin de netbeheerder tot doelmatigheid wordt geprikkeld. Afhankelijk van de verwachte output kan immers ook een kleiner of zelfs negatief verschil tussen begininkomsten en eindinkomsten de netbeheerder niettemin tot doelmatigheid prikkelen. In onderhavig geval is sprake van een grote verandering in de verwachte output van TenneT, omdat door de overdracht van de HS-netten de hoeveelheid te beheren netten grofweg verdubbelt. De Raad meent dat de toepassing van artikel Xa van de Won bij het bepalen van de begininkomsten daarom niet afdoet aan de doelmatigheidsprikkel.

Conclusie "interpretatie artikel Xa Won onjuist"

13. De Raad is het niet eens met de zienswijze van VEMW en ziet geen aanleiding om zijn interpretatie van artikel Xa van de Won op dit punt te herzien. De zienswijze leidt dan ook niet tot een wijziging van het besluit.

Zienswijze 2 "onderbouwing meerkosten met originele stukken"

14. TenneT meent dat de suggestie in randnummer 28 van het ontwerpbesluit, dat TenneT naast een accountantsverklaring ook originele stukken dient te overleggen bij opgave van meerkosten een ongebruikelijke en onnodige administratieve belasting is. TenneT verzoekt deze passage te schrappen.

Reactie "onderbouwing meerkosten met originele stukken"

15. De Raad is van oordeel dat alleen kosten die ondubbelzinnig kwalificeren als meerkosten door de Raad als zodanig moeten worden aangemerkt en dat de bewijslast hiervoor bij de betrokken netbeheerder ligt. Normaliter zal de Raad inderdaad volstaan met een goedkeurende controleverklaring van een accountant. De Raad sluit echter niet uit dat hij naar achterliggende bewijsstukken zal vragen indien hiertoe aanleiding is.

16. Niettemin is de Raad bij nader inzien van oordeel dat dit standpunt met betrekking tot het bewijs van de meerkosten eerder betrekking heeft op de daadwerkelijke vaststelling van de X -factor, dan op de methode tot vaststelling daarvan, en als zodanig beter in het X -factorbesluit kan worden opgenomen (zie ook zienswijze 4).

Conclusie "onderbouwing meerkosten met originele stukken"

17. De Raad heeft de tekst uit onderhavig besluit verwijderd en zal dit opnemen in het X -factorbesluit. Inhoudelijk is de Raad het oneens met de zienswijze van TenneT.

Zienswijze 3 "meerkosten tot eind 2010"

18. TenneT stelt dat meerkosten tot eind 2010 moeten worden vergoed en verzoekt de zinsnede te schrappen waarin de Raad het uitgangspunt neerlegt dat de periode waarin (substantiële) meerkosten worden gemaakt is beperkt tot enkele maanden na feitelijke overdracht van het desbetreffende HS-net. TenneT licht daarbij toe dat de overdracht in praktijk een langdurig proces is geweest en illustreert per overgedragen HS-net hoe dit op hoofdlijnen gefaseerd is. TenneT accepteert om praktische redenen dat meerkosten gemaakt vanaf 2011 niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Reactie "meerkosten tot eind 2010"

19. De Raad heeft meerkosten gedefinieerd als kosten met een uniek en eenmalig karakter om de overdracht te faciliteren, die niet direct voortvloeien uit de uitvoering van taken neergelegd in artikel 16, eerste lid, van de E-wet. Meerkosten hebben dus het karakter van transactiekosten. De Raad heeft in de door TenneT aangehaalde passage in randnummer 25 van het ontwerpbesluit van 8 april 2011 gesteld dat het onwaarschijnlijk is dat dergelijke transactiekosten ver na de datum van feitelijke overdracht van een bepaald HS-net worden gemaakt. De Raad is het eens met de stelling van TenneT dat toetsing aan de definitie van meerkosten leidend is. Naarmate de kosten verder na de datum van overdracht worden gemaakt zal de toets of daadwerkelijk sprake is van meerkosten echter indringender moeten zijn. Gelet op de laatste overdracht van HS-netten en op de reikwijdte van onderhavig besluit, zal de Raad in elk geval geen meerkosten gemaakt vanaf 2011 in aanmerking nemen. Op dat punt is de Raad het eens met de conclusie van TenneT.

Conclusie "meerkosten tot eind 2010"

20. De Raad is het deels eens met de zienswijze van TenneT, maar blijft bij zijn stelling dat gelet op het karakter van transactiekosten, waarschijnlijk is dat de periode waarin (substantiële) meerkosten worden gemaakt, beperkt zal zijn tot enkele maanden na feitelijke overdracht van het desbetreffende HS-net. De Raad heeft de tekst over meerkosten verduidelijkt. Meerkosten kunnen tot en met 2010 worden opgevoerd, maar naarmate de kosten verder na de feitelijke overdracht van het desbetreffende net zijn gemaakt, zal de Raad indringender toetsen of de kosten daadwerkelijk kwalificeren als meerkosten volgens de gegeven definitie.

Zienswijze 4 “beoordeling van indirecte HS-OPEX in het x -factorbesluit”

21. TenneT merkt op dat de Raad in randnummer 74 van het ontwerpbesluit van 8 april 2011 ingaat op de beoordeling van gegevens over indirecte HS-OPEX in het x -factorbesluit. TenneT meent dat dit buiten de scope van onderhavig besluit valt en verzoekt dit randnummer geheel te verwijderen.

Reactie “beoordeling van indirecte OPEX in het x -factorbesluit”

22. De Raad heeft in het ontwerpbesluit van 8 april 2011 inderdaad verduidelijkt wat zijn werkwijze is bij de beoordeling van gegevens over indirecte HS-OPEX bij het x -factorbesluit. Onderhavig besluit behelst de methode tot vaststelling van de x -factor, zodat dergelijke overwegingen binnen de scope van dit besluit kunnen vallen. De Raad heeft enige beoordelingsruimte bij de wijze waarop hij de methode tot vaststelling van de x -factor inricht, teneinde de wettelijke doelstellingen te bereiken.
23. Niettemin is de Raad het met TenneT eens dat genoemde overwegingen beter passen in het x -factorbesluit dan in het methodebesluit, omdat het ziet op de wijze waarop de methode wordt ingevuld met concrete gegevens bij het berekenen van de x -factor. Inhoudelijk is de Raad onverminderd van mening dat TenneT dient aan te tonen dat opgegeven indirecte operationele kosten daadwerkelijk voortvloeien uit de overdracht van de HS netten als gevolg van de inwerkingtreding van artikel VIa van de Won.

Conclusie “beoordeling van indirecte OPEX in het x -factorbesluit”

24. De Raad heeft de tekst over de wijze van beoordelen van gegevens over indirecte HS-OPEX uit onderhavig besluit verwijderd en zal dit opnemen in het x -factorbesluit, zonder af te doen aan de inhoud.

Zienswijze 5 "typfout in formule"

25. TenneT wijst op een typfout in een formule in randnummer 90 van het ontwerpbesluit van 8 april 2011: TK_{2010}^{AI} moet zijn TK_{2010} .

Reactie “typfout in formule”

26. Dit heeft TenneT terecht opgemerkt. De Raad gaat er daarbij vanuit dat TenneT doelt op één van de definities bij de formule.

Conclusie “typfout in formule”

27. De Raad heeft de definitie gecorrigeerd.