

VERSLAG VAN DE HOORZITTING, 27 juni 2016, 14.00 – 15.00 uur

Zaaknr: 16.0140.52

Inzake: Ontwerpmethodebesluit TenneT Net op Zee

Aanwezig namens het bestuur Autoriteit Consument en Markt:

Mevr. Bijlenga	Directie Energie, voorzitter hoorcommissie ('voorzitter')
Mevr. Müller	Directie Energie, lid hoorcommissie
Mevr. Bouwens	Directie Energie, lid hoorcommissie
Dhr. De Groot	Directie Energie, lid hoorcommissie
Dhr. Van Asperen	Directie Energie, lid hoorcommissie

Aanwezig namens partijen:

Dhr. Dijckmans	TenneT TSO BV
Mevr. Gremmen	TenneT TSO BV
Dhr. Abdoelkariem	TenneT TSO BV
Mevr. Van Veen	TenneT TSO BV ('TenneT')
Dhr. Van der Velde	Vereniging voor Energie, Milieu en Water ('VEMW')
Dhr. Klok	Nederlandse Wind Energie Associatie ('NWEA')
Mevr. Van Eijkelenburg	Nederlandse Vereniging Duurzame Energie ('NVDE')

Verslag:

Mevr. Van Splunter	Bajol Tekst & Interpretatie i.o.v. ACM Verslagdienst
--------------------	--

De voorzitter opent de hoorzitting en heet de aanwezigen welkom. De hoorzitting wordt gehouden naar aanleiding van het Ontwerpmethodebesluit voor de netbeheerder van het net op zee voor de reguleringsperiode 2017-2021. Tijdens deze hoorzitting kunnen aanwezigen hun mondelinge zienswijze geven op het door ACM op 27 mei 2016 gepubliceerde Ontwerpmethodebesluit. Hierop is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Dat betekent dat de zitting openbaar is, maar indien partijen vertrouwelijk gegevens naar voren willen brengen en deze niet met anderen willen delen, kunnen zij dat aangeven, opdat passende maatregelen kunnen worden getroffen.

De zienswijzeprocedure is bedoeld om belanghebbenden de gelegenheid te bieden hun standpunt naar voren te brengen. Deze hoorzitting biedt de gelegenheid om dat mondeling te doen. Indien partijen een zienswijze indienen op het ontwerpmethodebesluit dat is gericht tot een andere netbeheerder, dan verzoekt ACM hen dringend om dat in de zienswijze uit te leggen en ook uit te leggen waarom zij menen dat zij belanghebbend te zijn bij dat andere ontwerpmethodebesluit.

Natuurlijk kunnen belanghebbenden ook schriftelijk hun zienswijze indienen. Dat kan in het onderhavige geval nog tot en met donderdag 7 juli 2016.

De voorzitter stelt vervolgens de leden van de hoorcommissie voor.

Zij schetst de gang van zaken ter zitting.

Van de zitting wordt een verslag gemaakt, dat betrokkenen zal worden toegezonden. Commentaar op de redactie van het verslag leidt niet tot wijziging ervan, doch wordt toegevoegd aan het dossier. Het is niet de bedoeling daarbij nieuwe punten op te brengen.

Zij nodigt TenneT TSO BV ('TenneT') uit haar zienswijze toe te lichten.

Dhr. Dijckmans houdt een betoog dat volledig overeenkomt met de tekst van zijn pleitnota. Een kopie van deze pleitnota is aan dit verslag gehecht als Bijlage 1.

De voorzitter dankt de heer Dijckmans voor zijn toelichting. Zij kondigt een reeks vragen van de hoorcommissie aan.

Mevr. Müller gaat in op randnummer 5 van de pleitnota. Daarin stelt TenneT dat het problematisch is dat ACM nog niet heeft bepaald op welke wijze ACM grove nalatigheid gaat toetsen. Welke invloed gaat dat hebben op de manier waarop TenneT het net op zee gaat bouwen? De relevantie is niet helemaal duidelijk. Zou TenneT dit kunnen verduidelijken?

Dhr. Abdoelkariem geeft een voorbeeld. Als ACM vindt dat tekortkomingen bij de leveranciers van TenneT ook zou kunnen kwalificeren als grove nalatigheid, dan betekent dat wel dat TenneT bepaalde risico's in haar contracten moet wegleggen, of juist niet. Dat kan ook invloed hebben op de kosten die zij moet maken. TenneT is toch afhankelijk van haar leveranciers in deze hele ontwikkeling. Het is logisch dat TenneT een volledig kader nodig heeft om inzicht te kunnen hebben in wat zij moet doen en welke risico's zij tegen welke prijs kan neerleggen.

Dhr. Dijckmans vult aan dat het nuttig is voor alle betrokken partijen dat men op basis van een dergelijk kader ook tot afwikkeling van aansprakelijkheidsclaims kan komen. Een kader kan daarbij helpen om hieraan met enige mate van tijdigheid te voldoen. Dat staat los van het argument dat hiervoor is gegeven.

Mevr. Muller kan dit niet helemaal volgen. In de wet is bepaald dat TenneT schadevergoeding moet betalen zodra er vertraging komt. Die grove nalatigheid is alleen voor TenneT relevant, namelijk voor de vraag of de schadevergoeding wordt vergoed door de inkomsten van TenneT of voor risico van TenneT is. Dus hoe zou dat samenhangen met de afwikkeling en verdeling van risico's? De grove nalatigheid gaat alleen om de vraag of een bepaald risico voor de kosten van TenneT komt.

Dhr. Dijckmans meent dat er duidelijkheid moet zijn over het aspect aansprakelijkheid in brede zin. Dat dit in ieder geval tot spoedige afhandeling van die claims zal leiden. Dat leert ook de ervaring uit Duitsland. Het is ook maar één deel van het aspect daarbij. Er is een heel breed palet aan aspecten die daarbij spelen. Heel veel facetten moeten hierbij worden betrokken. Te denken is ook aan de kwestie in hoeverre er schadebeperkende maatregelen worden genomen en dergelijke. Het is niet zo dat het maar één, twee, drie heel snel is geregeld. Het is wel zeker dat er heel gedegen moet worden gekeken naar de claim die ter plekke wordt ingediend.

Mevr. Bouwens stelt een vraag over beide aspecten. Moet randnummer 5 worden gezien als een zienswijze op het Ontwerpmethodebesluit of als een generiek verzoek in bredere zin om daarmee aan de slag te gaan. Het is wel moeilijk om de link te maken met het Ontwerpmethodebesluit.

Dhr. Abdoelkariem reageert dat voor de beoordeling van de doelmatigheid in het Methodebesluit in ieder geval invulling moet worden gegeven aan de kosten en landspecifieke kenmerken zoals die in de wet zijn opgenomen onder de methode van regulering. Tegelijkertijd moet voor het toetsingskader compensatiebetalingen invulling worden gegeven in het Methodebesluit. Of dat deze in ieder geval snel komt, zodat TenneT die duidelijkheid heeft. Maar grove nalatigheid raakt gelijk aan de toegestane inkomsten die de netbeheerder al dan niet mag krijgen. Daarom vindt TenneT dat dit eigenlijk een plaats moet hebben in het Methodebesluit.

Dhr. Van Asperen vroeg zich ook af hoe de uitwerking in beleidsregels, zoals TenneT het formuleert, zich verhoudt tot het Methodebesluit. Het is ook voorstelbaar om in beleidsregels uit te werken hoe hiermee om te gaan en dat dit de oproep is. Daarnaast is de vraag of dit al dan niet in het Methodebesluit moet worden uitgewerkt. Beleidsregels zien op een ander juridisch kader dan het Methodebesluit.

Dhr. Abdoelkariem reageert dat deze beleidsregel een wettelijk verplichtend instrument is, dat stelt de wet zo. Tegelijkertijd is onder de methode van regulering bepaald dat ACM invulling zal geven aan niet-beïnvloedbare kosten en landspecifieke kenmerken. Dat specifieke onderdeel zou TenneT dan in het Methodebesluit willen zien, opdat zij daar ook iets van kan vinden. Een beleidsregel neemt met

zich mee dat de rechtswegen van TenneT gelijk veranderen. Daar zou TenneT actief op willen kunnen reageren. Dus ten principale zouden die aspecten die expliciet in de wet genoemd zijn, niet-beïnvloedbare kosten en landspecifieke factoren, in het Methodebesluit moeten worden meegenomen. Dan zou er inderdaad overlap kunnen zitten. Want de beleidsregel gaat meer over timing en wat voor toetsing er zou kunnen plaatsvinden. Dat zijn allemaal procesmatige zaken. Er zou inderdaad overlap kunnen bestaan met een klein haakje in het Methodebesluit en vervolgens een uitgewerkte beleidsregel.

Mevr. Muller gaat in op randnummer 8. Daarin stelt TenneT dat zij haar punten met betrekking tot de Methodebesluiten voor systeem- en transporttaken niet opnieuw naar voren brengt. Is zij voornemens dat in haar schriftelijke zienswijze wel te doen, of geldt dit alleen voor de punten die relevant zijn voor het ontwerpmethodebesluit voor de netbeheerder van het net op zee?

Dhr. Abdoelkariem geeft aan dat TenneT de punten niet zal herhalen, maar wel inlassen.

Dhr. De Groot stelt een vervolgvraag. Gaat TenneT in haar schriftelijke zienswijze nog nader in op de lengte van de reguleringsperiode? Zijn de omstandigheden voor TenneT hetzelfde, op land en op zee? Gelden dan dezelfde argumenten voor een langere of kortere periode?

Dhr. Abdoelkariem reageert dat ACM in het algemeen niet nagaat in hoeverre een kostenschatting, of een bepaalde methode van parameters zich nu leent voor het schatten van vijf jaar vooruit. Dat is in het onderhavige geval ook aan de orde, als het gaat om operationele kosten. ACM is niet voornemens om deze na te calculeren. Dan wordt op basis van één jaar heel veel geschat. Het punt ziet primair op het feit dat de methode geen goede, robuuste schatting geeft, waardoor TenneT niet voor vijf jaar zou willen gaan.

Dhr. De Groot begrijpt dat dit puur ziet op de overheadkosten, want dat is de enige kostenpost die ACM vooruit schat.

Dhr. Abdoelkariem bevestigt dit.

Dhr. Dijkmans vult aan dat TenneT meent dat het argument ten aanzien van de reguleringsperiode en nacalculatie zeker geldt voor het net op zee. Het is een nieuwe taak waarover geen ervaringscijfers zijn. Dat zou in de ogen van TenneT juist eerder pleiten voor een kortere periode en duidelijkheid over nacalculatie.

Dhr. De Groot verzoekt TenneT om toe te lichten wat overheadkosten zijn.

Dhr. Dijkmans reageert dat overheadkosten kosten zijn die TenneT maakt in de voorbereiding en als onderdeel van haar activiteiten in het kader van net op zee, die niet activeerbaar zijn. Dat bevat bijvoorbeeld personeelskosten, kosten van *finance*, communicatie, dat soort kosten. Maar bijvoorbeeld ook studies die TenneT uitvoert, zoals een inkoopstrategie-studie, die vanuit de *regulatory accounting rules* worden beoordeeld als niet activeerbaar. Dat is de belangrijkste component. Een ander onderdeel daarvan vormen de overheadkosten, die uiteindelijk via een kostenverdeelsleutel zullen worden doorbelast, zoals kantoorkosten en dat soort algemene faciliteiten waarvan ook de netbeheerder op zee gebruikmaakt.

Dhr. De Groot begrijpt dat dit allemaal kosten zijn die niet aan de projecten worden toegerekend.

Dhr. Dijkmans bevestigt dit. TenneT zal dit punt in haar schriftelijke zienswijze ook netjes onderbouwen, zodat het transparant en inzichtelijk is voor ACM.

Dhr. De Groot vraagt naar de reden waarom die kosten moeilijk zijn te schatten.

Dhr. Dijkmans legt uit dat deze in zoverre moeilijk te schatten zijn, dat de kostenbasis op grond van het jaar 2015 niet een representatieve weergave is van de kosten die TenneT zal maken gedurende de reguleringsperiode. TenneT denkt dat die kosten substantieel hoger zullen liggen, omdat het eerste jaar een aanloopjaar is geweest. Op dat moment werden nog niet alle activiteiten gedaan. Het is natuurlijk ook een beetje aan ACM om zich een oordeel te vormen over in hoeverre TenneT daarvan een betrouwbare schatting kan maken. Zij zal in ieder geval aangeven hoe zij inschat dat de kosten zich zullen ontwikkelen in de reguleringsperiode. Dat zal zij in de schriftelijke zienswijze onderbouwen.

Dhr. De Groot vraagt of het klopt dat de indirecte kosten van het net op zee deels gezamenlijke kosten zijn van de netbeheerder op land, die deels worden toegerekend. Gaat het dan ook om een daling van de kosten van het net op land?

Dhr. Dijckmans bevestigt dit. Een deel is kostenverschuiving en een deel zijn expliciete kosten, zoals de inkoopkosten. Dus het antwoord is 'ja'. Dat is juist.

Dhr. De Groot verzoekt TenneT in haar schriftelijke zienswijze ook aandacht te besteden aan dit aspect, opdat ACM inzicht krijgt in de totale kosten.

Dhr. Dijckmans zegt toe dit toe te voegen.

Mevr. Bouwens vraagt hierop door. In randnummer 14 geeft TenneT aan dat het juist zou zijn om de schatting van de kosten te baseren op prognoses van TenneT, maar in randnummer 15 dat deze kosten niet goed te schatten zijn. Zijn deze ook niet goed te schatten met de prognoses van TenneT?

Dhr. Dijckmans reageert dat het altijd de vraag is in hoeverre zaken echt goed zijn te schatten voor een nieuwe taak. Daarom vindt TenneT dat het de meest transparante en waarschijnlijk beste methode is om daarvoor nacalculatie te laten plaatsvinden. Daarom stelt TenneT dit eigenlijk voor al die kosten voor. Er zou voor kunnen worden gekozen om dat voor bepaalde kosten niet te doen, maar eigenlijk zou het algemene principe moeten worden gehanteerd dat het om een nieuwe taak gaat en dat je daarvoor eerst een aantal jaren representatieve realisatiecijfers moet hebben. Tot dat moment is nacalculatie nodig. Dan kan nog worden afgewogen of het om gehele of gedeeltelijke nacalculatie gaat. Maar een discussie over bijvoorbeeld de netverliezen, waarbij TenneT stelt: het is honderd en ACM: het is veertig is ook niet wenselijk. Dan ontstaat er een enorme discussie over prognoses. Voor netverliezen zal TenneT wel een prognose moeten aanleveren, dat is ook zo aangegeven in het Ontwerpmethodebesluit. TenneT is van mening dat het beter is ook daarop nacalculatie te laten plaatsvinden, gezien de onzekerheid van die post. Dat is in ieders belang.

Dhr. De Groot vraagt of er de komende reguleringsperiode dan nog kosten zijn die wel voor risico van TenneT zijn en dus ook TenneT de prikkel geven om kosten te besparen.

Dhr. Dijckmans antwoordt dat het ervan afhangt of dan wordt gekozen voor gedeeltelijke nacalculatie. Het voorstel van TenneT is om na te calculeren, of na een aantal jaren de realisatiecijfers als basis te nemen. Maar dat is moeilijk binnen de methodiek van dit Methodebesluit.

Dhr. Abdoelkariem vult aan dat het eigenlijk wel vreemd is om via een kostenschatting TenneT prikkels mee te geven. Er zijn meer geëigende middelen om de doelmatigheid te prikkelen. Misschien zijn die nu niet voorhanden, maar in de toekomst wel. Nu lijkt het alsof het vastzetten van een kostenschatting op basis van een aanloopjaar een goede prikkel zou geven aan TenneT. Nog even los van de vraag of dat redelijk is.

Dhr. De Groot vraagt of TenneT hiermee doelt op prikkels binnen de methode van regulering.

Dhr. Abdoelkariem bevestigt dit. Er werd gevraagd naar de doelmatigheidsprikkels die TenneT zou moeten hebben. Nu gaat het alleen om een kostenschatting van de OPEX, dat is niet het middel om een doelmatigheidsprikkel op te leggen.

Dhr. Van Asperen vraagt welk middel een beter alternatief zou zijn.

Dhr. Abdoelkariem vermoedt dat ACM in een projectspecifieke toets niet kijkt naar de overheadkosten. Maar ACM zou zich ook zelf een beeld kunnen vormen van de kosten en daarvan vinden of het al dan niet efficiënt is. Het staat ACM vrij om die kosten te beoordelen en op grond daarvan, onderbouwd, een efficiëntieniveau te kiezen.

Mevr. Muller gaat in op het gestelde in randnummer 17 en 18. Daarin wordt ook gerefereerd aan de COBRA-kabel. Zij merkt op dat het bij de COBRA-kabel om een ander geval ging omdat op basis van Europees recht een extra prikkel moest worden gegeven voor een project van gemeenschappelijk belang. Dit geldt niet voor het net op zee. De gevallen zijn dus niet precies te vergelijken. Bij de COBRA-kabel ging het vooral om het risico van munitie en wapens, voor een groot gedeelte ging het ook door de Duitse Waddenzee. Nog een verschil is dat het daar ging om gelijkstroomkabels, dus met nieuwe technologie. TenneT stelt in randnummer 18 ook dat er een risico is omdat er gebruik wordt gemaakt van techniek waarmee nog maar weinig ervaring is. Bij het net op zee gaat het om

gelijkstroom en offshore-platforms die ook elders in de Noordzee al zijn gebruikt. Kan TenneT toelichten waarom dit hogere risico's zijn en hoe dit samenhangt met nieuwe technologie?

Dhr. Abdoelkariem reageert allereerst op de vergelijking met de COBRA-kabel. TenneT wil met de verwijzing naar de COBRA-kabel aangeven dat daar in het algemeen wordt gekeken naar wat er komt kijken als je offshore bezig bent. Daarvan heeft TenneT een opsomming gegeven. Een aantal van de aangegeven punten gelden inderdaad specifiek voor de COBRA-kabel. Maar deze gelden net zo goed voor het net op zee.

Mevr. Muller haalt randnummer 18 aan waarin TenneT stelt: 'Dat offshore investeringen over het algemeen hogere projectspecifieke risico's hebben dan onshore investeringen, heeft ACM onlangs bevestigd.' Dat heeft ACM niet bevestigd. Zij heeft specifiek voor de COBRA-kabel gezegd: dit project heeft in vergelijking met andere projecten, toen heeft zij naar NorNed gekeken, hogere risico's.

Dhr. Dijckmans kan deze redenering volgen. Aan de andere kant vindt TenneT dat het merendeel van de argumenten en redenen voor het bepalen dat er in het geval van de COBRA-kabel sprake is van een hoger risico in het algemeen ook opgaan voor offshore. Het is nu eenmaal zo dat er bij offshore werkzaamheden een aanzienlijk aantal niet-beïnvloedbare componenten een rol spelen. Met name tijdens de aanleg. Die zie je veel minder bij onshore. Bij onshore heb je misschien in het vergunningenproces veel met *stakeholders* te maken, maar kom je uiteindelijk in de uitvoering van het project minder onverwachte zaken tegen. Bij offshore activiteiten heb je met weer en dat soort invloeden te maken, die uiteindelijk een aanzienlijke invloed kunnen hebben op je investeringskosten. Dit punt zal TenneT verder uitwerken in haar schriftelijke zienswijze. Dit zijn ook elementen die zij graag zou willen terugzien in de landspecifieke, niet-beïnvloedbare kostendiscussie, dat zij toch vanuit een dergelijke optiek tegen bepaalde elementen aankijkt.

Mevr. Muller vraagt wat de specifieke risico's zijn, ook van het gebruik van nieuwe technologie.

Dhr. Dijckmans reageert dat technologie op zee per definitie een hoger risico in zich draagt dan op land. In de vergelijking tussen technologie DC versus technologie AC, dan is met DC minder ervaring dan met AC.

Dhr. Abdoelkariem voegt daaraan toe dat hier wordt bedoeld dat het gaat om het gebruik van 66 kV, voor wisselstroom. Dat is echt nieuw. Dat is niet eerder gebruikt. Met die techniek is geen ervaring. Dat is anders dan met 33 kV.

Dhr. Van Asperen gaat in op randnummer 10. Daarin gebruikt TenneT het woord 'rechtszekerheid' in relatie tot de uitwerking van de efficiency. Ook wordt een koppeling gemaakt met de duur van de reguleringsperiode. Met een reguleringsperiode van vijf jaar heeft TenneT de zekerheid hoe het gaat, dus hoe verhoudt zich dat tot elkaar? Het CbB is in een aantal uitspraken ook al ingegaan op de wijze van het bepalen van statische efficiëntie en op welk manier daarmee moet worden omgegaan. Dat er in ieder geval onderzoeken aan ten grondslag moeten liggen. Dat geeft ook al een bepaalde indicatie over de bandbreedte die ACM heeft. Hoe denkt TenneT daarover? Een van de middelen om naar de efficiëntie te kijken is vergelijking met andere TSO's die vergelijkbare projecten uitvoeren. Heeft TenneT ook bekeken op welke manier TSO's in andere landen met dergelijke projecten omgaan en hoe zij deze taken efficiënt uitvoeren? Is daar contact over geweest, of kijkt TenneT daarnaar?

Dhr. Abdoelkariem reageert eerst op het eerste punt, hoewel het niet een echt duidelijke vraag was. Met betrekking tot rechtszekerheid geeft vijf jaar een zeker mate van voorspelbaarheid, maar TenneT wil die rechtszekerheid wel voorafgaand aan de reguleringsperiode. Nu is zij bezig met de investeringen en zij wil graag de hele context in beschouwing kunnen nemen. Het punt is juist dat er nog een paar puzzelstukjes ontbreken. Dat gaat dan over de beoordeling van efficiency en de grove nalatigheid.

De voorzitter merkt op dat die er in een driejarige periode ook ontbreken. Dan ben je ook nog niet klaar.

Dhr. Abdoelkariem beaamt dit. De relatie die ACM legt is niet zo eenduidig, tussen de zekerheid die TenneT nu graag wil over enkele aspecten en het wel of niet kiezen voor een langere reguleringsperiode.

Dhr. Dijckmans parafraseert dat TenneT die zekerheid wil zowel bij een periode van drie als een periode van vijf jaar. Nu is TenneT bezig met het project. Nu kan zij ook kosten beïnvloeden. Dat kan zij niet meer op het moment van een projectspecifieke toets. Dan kan zij alleen verantwoording afleggen over in hoeverre dat efficiënt is geweest. Vandaar dat zij nu ook dat kader wil hebben.

Dhr. Abdoelkariem vervolgt met het antwoord op de tweede vraag, of TenneT ook in contact is met andere TSO's over de wijze waarop die naar efficiency kijken. Dat is niet expliciet gebeurd, voor zover spreker weet, maar TenneT weet wel dat andere toezichthouders uitgebreide kostenbeoordelingen of de methode daarvan vastleggen. In andere landen worden de niet-beïnvloedbare kosten wel nader ingevuld, en dat geeft meer rechtszekerheid.

Dhr. Dijckmans gaat in op de vraag of TenneT in contact is met andere TSO's, voor *lessons learned*. Dat is wellicht ook niet direct een vraag die relevant is voor het Methodebesluit, maar het antwoord is natuurlijk: ja. Voorbeelden daarvan zijn dat TenneT er echt van overtuigd is dat door te standaardiseren qua platform er kostenvoordelen kunnen worden behaald. En ook door slim te kijken of platforms kunnen worden verbonden om redundantie te creëren. Zodat bij het niet beschikbaar zijn van een kabel, de wind toch voor het grootste gedeelte kan worden afgevoerd.

Mevr. Bouwens gaat in op het gestelde in randnummer 22. Daarin stelt TenneT: 'Bij de bepaling van de WACC dient rekening gehouden te worden met de hogere risico's voor offshore tenzij ACM op voorhand een reguleringskader uitwerkt dat de hogere risico's voor offshore beperkt.' Uit de context is niet direct af te leiden wat dat kader dan moet zijn. Gaat het om de manier waarop de efficiency-beoordeling in elkaar zit of wordt er iets anders bedoeld?

Dhr. Abdoelkariem reageert dat het inderdaad gaat om de wijze waarop de eerder benoemde offshore risico's worden behandeld in de regulering. Dat zou het risico bij TenneT verlagen, mitigeren.

Mevr. Bouwens begrijpt dat dit ziet op hetgeen TenneT heeft gesteld in randnummer 18.

Dhr. Abdoelkariem bevestigt dit. Specifiek in relatie tot de projectspecifieke toets of een benchmark.

Dhr. De Groot komt terug op de nacalculatie. Het kader van ACM gaat uit van drie criteria: het is slecht te schatten; het effect moet substantieel zijn; en er wordt niet op andere wijze al vergoeding gegeven. Zou TenneT nader kunnen ingaan op hoe substantieel de gevolgen zijn van een schattingsfout, bijvoorbeeld als het gaat om overheadkosten of inkoopkosten voor de netverliezen?

Dhr. Dijckmans neemt aan dat er nu geen nadere toelichting op de andere criteria hoeft te worden gegeven.

Dhr. De Groot verduidelijkt dat het eerste criterium al ter sprake is geweest.

Dhr. Dijckmans licht toe dat de gevolgen van een schattingsfout in principe voor de netbeheerder op zee heel substantieel zullen zijn. De netbeheerder op zee maakt bepaalde kosten. Als die kosten slechts voor een zeer beperkt deel worden gedekt, doordat er sprake is van een slechte schatting, is dat in de ogen van TenneT heel materieel.

Dhr. Abdoelkariem vult aan dat TenneT in haar algemene zienswijze heeft aangegeven dat ACM überhaupt niet aanduidt wat substantieel is. Dus die vraag is moeilijk te beantwoorden als TenneT daar geen concreet nummer of getal aan kan hangen. Daarnaast heeft zij opgemerkt dat het tweede criterium van substantieel effect niet relevant is, omdat het aan ACM is om de efficiënte kosten te vergoeden. Niet meer en niet minder. Het is niet aan ACM om te bepalen of dit al dan niet... Dit punt heeft TenneT in haar algemene zienswijze ook naar voren gebracht. Dat geldt ook hier.

De voorzitter constateert dat er geen verdere vragen van de hoorcommissie zijn. Zij stelt de overige aanwezigen in de gelegenheid een zienswijze te geven.

Dhr. Klok gaat in op het punt 'grove nalatigheid'. Hoe eerder daarover helderheid is, hoe beter het ook is voor de hele windsector. Ook voor NWEA zweeft nu een beetje boven de markt hoe ACM dat gaat beoordelen. Er is onduidelijkheid over wanneer er echt schadevergoeding moet worden uitgekeerd. Het is heel moeilijk om te bepalen, omdat het moeilijk concreet is in te schatten. Een

stukje onduidelijkheid maakt het wel duurder, het net op zee, omdat dat wordt ingeprijsd bij partijen als zij een bod doen op een tender. Dus ook vanuit NWEA is er behoefte om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen. Wel heeft zij ook altijd gedacht dat dit buiten het Methodebesluit moet worden geregeld.

Dhr. De Groot vraagt waarom het feit dat TenneT 10 miljoen al dan niet kan doorberekenen in de inkomsten relevant is voor NWEA.

Dhr. Klok reageert dat als duidelijk is dat TenneT altijd de schadevergoeding via de tarieven vergoed krijgt, het proces soepeler zal verlopen. Dan kunnen partijen inschatten van: daar zal niet zoveel discussie over zijn, zij krijgen toch hun geld wel. Als je weet dat er heel veel rechtszaken over gaan komen, is het maar de vraag of partijen wel direct hun geld krijgen. Er kan wel worden gezegd dat dat zo is, maar als TenneT moet discussiëren of zij haar geld wel krijgt, zou zij wellicht dat geld niet zomaar aan ontwikkelaars uitkeren. Misschien kan het juridisch allemaal wel heel netjes worden uitgetekend, in de zin van: ja, maar jullie hebben een wettelijk recht op het geld, dus wat is nou het probleem? Maar het feit dat er onzekerheid over is, is kostenverhogend. Het valt moeilijk te concretiseren hoe hoog dat is. Het is altijd een heel pakket aan risico's. Daaraan wordt een prijs gegeven. Dus hoe eerder ACM daarover duidelijkheid kan geven, hoe blijer de ontwikkelaars daarmee zijn.

De voorzitter constateert dat de aanwezigen geen behoefte hebben aan het maken van verdere opmerkingen. Zij gaat over tot de afsluiting van de hoorzitting. Zij dankt de aanwezigen voor hun komst en inbreng. Zij sluit de hoorzitting.

Bijlage 1: pleitnota dhr. Dijckmans, TenneT

Inleiding

Geachte leden van de Hoorcommissie,

1. TenneT maakt graag gebruik van de mogelijkheid om vandaag haar zienswijze op het ontwerpmethodebesluit voor de netbeheerder van het net op zee mondeling toe te lichten. Het betreft het ontwerpbesluit voor de netbeheerder van het net op zee voor de eerste reguleringsperiode die start per 1 januari 2017.
2. De Elektriciteitswet is per 1 april dit jaar gewijzigd met de bepalingen uit de wet *'Tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord'*. Deze wetswijziging maakt het mogelijk TenneT aan te wijzen als netbeheerder voor het net op zee en biedt een daarbij passend reguleringskader.
3. In de wet is de uitwerking van het 'passende reguleringskader' voor het net op zee naar analogie gedaan met het reguleringskader voor de transporttaak van andere typen netbeheerders. Daar waar het net op zee om specifieke regelingen vraagt, is dat wettelijk geborgd. Zoals bijvoorbeeld de bepaling over de vergoeding voor windparkexploitanten bij vertraagde oplevering en niet beschikbaarheid van het net.
4. Veel van het wettelijk bouwwerk rond het net op zee begint definitieve contouren te krijgen. Denk daarbij aan het ontwikkelkader waarin de overheid schetst waar, wanneer, welk vermogen aan wind op zee moet worden aangesloten. TenneT heeft haar KCD opgesteld met inachtneming van het ontwikkelkader waarbij inzicht wordt gegeven in de investeringsplannen van TenneT. Het KCD is 1 mei ingediend bij ACM en wordt op dit moment beoordeeld. De Europese Commissie buigt zich momenteel over het positieve ontwerpbesluit van ACM op het certificeringsverzoek van TenneT ten behoeve van de aanwijzing van TenneT als netbeheerder van het net op zee.
5. Enkele puzzelstukken ontbreken echter nog. Zo is er nog geen beleidsregel van ACM voor de beoordeling van de doelmatigheid van de investeringen in het net op zee. Ook ontbreekt een toetsingskader van ACM voor het objectief bepalen of sprake is van grove nalatigheid; als er sprake is van grove nalatigheid aan de zijde van TenneT dan kunnen de compensatiebetalingen aan windparkexploitanten bij te late oplevering of niet-beschikbaarheid (deels) niet worden verrekend in de tarieven. Beide puzzelstukken horen ons inziens bij het 'passende reguleringskader' waarin de wetgever heeft willen voorzien. TenneT roept dan ook op snel duidelijkheid te geven over de timing en inhoud van de beleidsregel inzake doelmatigheid en het toetsingskader voor grove nalatigheid.

6. Het wettelijk reguleringskader is door ACM uitgewerkt in het ontwerpmethodebesluit. Het uitgangspunt voor het ontwerpmethodebesluit is hetzelfde als de wetgever hanteert: daar waar mogelijk aansluiten bij de reguliere methode van reguleren en specifiek maken voor het net op zee daar waar dat nodig, of logisch, is. Dat is de belofte.
7. Vandaag zullen we stilstaan bij het bijzondere karakter van het net op zee, waardoor er volgens TenneT op bepaalde onderdelen van het methodebesluit andere methodische keuzes zouden moeten worden gemaakt dan die zijn gemaakt in de methodebesluit voor de transporttaak op land. TenneT wil vandaag dan ook alleen ingaan op deze aspecten.
8. TenneT zal in haar zienswijze niet de punten herhalen die reeds naar voren zijn gebracht in de mondelinge en schriftelijke zienswijze voor de transport- en de systeemtaak. Dit om onnodige doublures te vermijden. Uit de zienswijze op de andere ontwerpbesluiten blijkt heel helder hoe TenneT bijvoorbeeld aankijkt tegen de duur van de reguleringsperiode (te lang), het nacalculatiekader (te beperkt) en de methode voor de bepaling van de WACC (methodisch onjuist).

Niet-beïnvloedbare kosten en landspecifieke factoren

9. Eén belangrijk aspect van het wettelijk kader wordt niet nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit. Sterker nog, de wettelijke bepalingen in artikel 42 b, vierde en vijfde lid van de Elektriciteitswet inzake niet-beïnvloedbare en landspecifieke factoren die van belang zijn bij de beoordeling van efficiency worden niet eens genoemd in het ontwerpbesluit. Daarmee is het ontwerpbesluit onvolledig. De kern van een methode van regulering is te bepalen wat de efficiënte kosten zijn die een netbeheerder mag terugverdienen voor haar taakuitoefening. De wetgever heeft het van belang geacht om te bepalen dat bij het vaststellen en toepassen van de efficiëntie een speciale rol is weggelegd voor niet-beïnvloedbare en landspecifieke factoren.
10. Maar ACM geeft hieraan geen invulling; ze negeert de wettelijke bepalingen. Dat kan niet zo maar. Ten behoeve van de rechtszekerheid dient ACM zoveel mogelijk vooraf duidelijkheid te verschaffen omtrent de door haar bij de regulering gehanteerde uitgangspunten, zo heeft ook het CBb onlangs expliciet overwogen (uitspraak CBb van 7 maart 2016 inzake een tarievenbesluit van KPN). TenneT's investeringsprojecten voor het net op zee zijn gestart, de planningsfase is volop in gang om de benodigde vergunningen te krijgen en aanbestedingen lopen voor de aankoop van de grote componenten. Het is toch niet meer dan logisch dat TenneT wenst te weten hoe ACM efficiency gaat beoordelen? Dat geeft betekenis aan het begrip rechtszekerheid.
11. TenneT verzoekt ACM dan ook om dit onderdeel van het wettelijk kader nader toe te lichten in het methodebesluit en daarbij specifiek aan te geven welke kosten kwalificeren als niet-beïnvloedbaar en landspecifiek. Immers, het volgt uit de parlementaire geschiedenis dat niet alleen bij vaststelling van de statische efficiëntie maar ook bij een projectspecifieke doelmatigheidsbeoordeling deze kosten op juiste wijze in de beoordeling moeten worden betrokken.

Schatting van begin- en eindinkomsten voor de algemene operationele kosten niet representatief

12. De begininkomsten 2016 baseert ACM op de regulatorische kosten voor 2015 die toegerekend worden aan het net op zee, gecorrigeerd voor inflatie. Sinds 2015 is de landelijk netbeheerder belast met de voorbereidingen tot aanleg van het net op zee. Dit betekent dat het jaar 2015 het eerste jaar is waarin de landelijke netbeheerder hiervoor kosten maakte.
13. ACM 'acht' de gerealiseerde kosten 2015 'het meest representatief als kostenbasis voor de komende reguleringsperiode'. Enige nadere onderbouwing dat de gerealiseerde kosten 2015 een juiste kostenbasis geven voor de komende vijf jaar ontbreekt.
14. TenneT zal door middel van een kostenprognose in haar schriftelijke zienswijze aantonen dat de gerealiseerde kosten in het jaar 2015 niet representatief zijn voor de hoogte van de algemene operationele kosten voor de periode 2017-2021. De kosten zullen namelijk stijgen ten opzichte van het jaar 2015, waarin de ontwikkeling van het net op zee nog in de kinderschoenen stond. Het zou, gezien de ontwikkelingsfase waarin het net op zee zich bevindt, juist zijn om de schatting van de kosten voor overhead te baseren op prognoses van TenneT. De schatting van de overheadkosten zou vervolgens nagecalculeerd dienen te worden.

Nacalculatie is aangewezen

15. De lijn dat nacalculatie is aangewezen indien er onvoldoende ervaringscijfers zijn en derhalve de schatting van de efficiënte kosten niet gebaseerd kan worden op historische data geldt niet alleen voor de overheadkosten maar ook voor de onderhoudskosten van de investeringsprojecten en de inkoopkosten voor netverliezen voor het net op zee. Het verbaast TenneT dat ACM het instrument van nacalculatie niet inzet om tot een volledige vergoeding te komen van kosten die nu niet op voorhand goed te schatten zijn. Er is immers sprake van een nieuwe taak. Bij een gebrek aan realisaties van een nieuwe kostenpost, heeft ACM er in het verleden voor gekozen om, in afwijking van de gebruikelijke systematiek, deze nieuwe kostenposten (bijvoorbeeld de inkoopkosten voor primaire reserve) volledig na te calculeren. Het is nodig om deze bestendige lijn te blijven volgen: nog geen realisaties of geen goede schattingen, dan is nacalculatie aangewezen.
16. Op deze wijze ondervinden namelijk zowel TenneT als haar afnemers geen voor- of nadelen van mogelijke verkeerde inschattingen. Volledige nacalculatie van operationele kosten ligt, zeker in de eerste jaren, voor de hand totdat er voldoende realisatiecijfers zijn om een betrouwbare schatting te maken voor diezelfde kosten in de toekomst.

WACC voor uitbreidingsinvesteringen op zee

17. ACM is voornemens om een specifieke WACC vast te stellen voor uitbreidingsinvesteringen (waaronder

net op zee), die lager is dan de WACC voor bestaande investeringen. Deze WACC voorziet in een vergoeding voor vreemd vermogen van nieuwe leningen. ACM kijkt niet naar het specifieke karakter aan de kant van het eigen vermogen. Dat er hogere risico's zijn voor offshore activiteiten dan onshore activiteiten krijgt geen plek in de vaststelling van de WACC voor offshore.

18. Dat offshore investeringen over het algemeen hogere projectspecifieke risico's hebben dan onshore investeringen, heeft ACM onlangs bevestigd in het besluit voor de Cobra-kabel. Het ging hier bijvoorbeeld om de bodemgesteldheid van de Wadden- en Noordzee, structurele weers- en omgevingsfactoren die de aanleg, of onderhoud bemoeilijken, en onzekerheid over de beoordeling van efficiëntie en doelmatigheid van de investeringen, gelet op het gebruik van techniek waar nog weinig ervaring mee is. Deze risico's zijn niet anders als het gaat om de aanleg, het beheer en het onderhoud van een net op zee.
19. Een ander risico betreft de onzekerheid rond het terugverdienen van de kosten afhankelijk van de hoogte zoals die door ACM als efficiënt wordt beschouwd. Dit risico is aanzienlijk voor TenneT omdat ACM niet aangeeft hoe zij de efficiëntiebeoordelingen - zowel de projectspecifieke toets als de internationale benchmark - zal uitvoeren en welke randvoorwaarden daarbij gelden. Dit in tegenstelling tot andere toezichthouders die zeer gedetailleerd aangeven hoe zij de efficiëntie van gemaakte kosten zullen beoordelen en vergoeden.
20. TenneT verzoekt ACM bij de bepaling van de WACC voor het Net op Zee het specifieke karakter van de Net op Zee activiteiten en de hogere risico's die hiermee gepaard gaan te betrekken. Indien ACM er desondanks voor kiest om het redelijk rendement voor de Net op Zee investeringen gelijk te stellen aan het redelijk rendement voor onshore investeringen, dan dient ACM in ieder geval aan te geven hoe binnen de regulering de hogere risico's die gepaard gaan met de Net op Zee activiteiten worden beperkt.

Conclusie

21. We komen tot de conclusie voor de besproken onderwerpen vandaag.
22. TenneT heeft benadrukt dat de regulering van het net op zee passend dient te zijn voor de specifieke kenmerken van het net op zee.
 - a. Bij de bepaling van de WACC dient rekening gehouden te worden met de hogere risico's voor offshore tenzij ACM op voorhand een reguleringskader uitwerkt dat de hogere risico's voor offshore beperkt.
 - b. Bij de bepaling van de efficiëntie, via benchmark of projectspecifiek, wil TenneT op voorhand duidelijkheid over de invulling van niet-beïnvloedbare en landspecifieke factoren.

23. En in ieder geval voor deze eerste reguleringsperiode is voor alle operationele kostenposten volledige of gedeeltelijke nacalculatie aangewezen. Doorslaggevend is dat het net op zee in de eerste ontwikkelingsfase bevindt. Kosten kunnen niet gebaseerd worden op realisaties die een betrouwbare en robuuste schatting geven.
24. We verzoeken ACM het ontwerpbesluit aan te passen met inachtneming van de mondelinge en schriftelijke zienswijze van TenneT.