

Anna van Buerenplein 43
2595 DA Den Haag
Postbus 90608
2509 LP Den Haag
Telefoon 070 - 2055 000
secretariaat@netbeheernederland.nl
www.netbeheernederland.nl

Per post en via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Economische Zaken
DG ET&M
t.a.v. de heer drs. M.E.P. Dierikx
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

| | |
|----------------|--|
| Ons kenmerk | BR-14-953 |
| Behandeld door | Kirsten Wilkeshuis |
| Telefoon | 070 - 205 50 27 |
| E-mail | kwilkeshuis@netbeheernederland.nl |
| Datum | 14 februari 2014 |
| Onderwerp | Zienswijze van Netbeheer Nederland op het Consultatiedocument STROOM |

Geachte heer Dierikx,

Het ministerie van Economische Zaken heeft op 21 januari jl. een beleidsdocument inzake STROOM voor consultatie gepubliceerd (consultatiedocument). Netbeheer Nederland maakt graag gebruik van de geboden gelegenheid om namens de netbeheerders haar reactie op het beleidsdocument te geven.

Netbeheer Nederland waardeert ook de gelegenheid die het ministerie van Economische Zaken partijen biedt om in deze fase, nog voorafgaand aan een concreet wetsvoorstel, mee te denken over fundamentele keuzes bij een nieuwe inrichting van de wetgeving én daarmee de sector. In deze reactie zal Netbeheer Nederland zoveel mogelijk het abstractieniveau van het beleidsdocument volgen. In onze consultatiereactie op het wetsvoorstel zullen we meer in detail op een aantal onderwerpen kunnen ingaan.

Energietransitie

De netbeheerders hebben samen met meer dan dertig maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden op 28 november 2013 een rondetafelbijeenkomst gehouden over het Actieplan Duurzame Energievoorziening van Netbeheer Nederland. Het Actieplan dat enkele duurzame toekomstscenario's schetst waaraan netbeheerders met de betrokken partijen invulling willen geven, kan maatschappelijk op grote instemming rekenen. De netbeheerders leveren hiermee een nuttige bijdrage aan de energietransitie in het besef dat onze publieke energienetten hierbij van essentieel belang zijn.

Netbeheer Nederland mist in dit licht het aspect “moderniseren” in het consultatiedocument. Er wordt geen aandacht besteed aan het stimuleren van smart grids, elektrisch vervoer, de functie van het netwerkbedrijf bij het stimuleren van duurzame energie, de uitrol van de slimme meter in relatie tot energiebesparingsadviezen en het belang van telecom in relatie tot de datanetten. Betrouwbare, veilige en betaalbare energievoorziening staat bij dit alles voorop.

De nieuwe energiewetgeving moet de energietransitie de komende 10 à 15 jaar kunnen faciliteren. Als de uitgangspunten zoals weergegeven in het consultatiedocument daarin zouden neerslaan, zou deze daarop een belemmerende werking kunnen hebben. Netbeheerders willen hun rol in de transitie kunnen vervullen en de regelgeving zou hierop aangepast kunnen worden; deze aanpassingen komen dan bovenop de reeds door u in het consultatiedocument aangegeven beleidsvoornemens. Hierover gaat Netbeheer Nederland graag met u in gesprek.

Belang tijdige wet in verband met tariefregulering

Netbeheer Nederland hecht belang aan een zodanig tijdige inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving dat de wijzigingen kunnen worden toegepast bij de reguleringsperiode die zal starten in 2017. Gelet op het feit dat ACM zo'n anderhalf jaar voorbereidingstijd nodig zal hebben, zou de voorgestelde wetgeving uiterlijk per medio 2015 duidelijkheid moeten bieden aan ACM over de nieuwe regulerings-systematiek.

Netbeheer Nederland wijst er met nadruk op dat de reguleringsystematiek bijdraagt aan een goed investeringsklimaat. Het belang van een redelijk rendement maakt hier cruciaal onderdeel van uit. In onze reactie op “Hoofdstuk 8 Tariefregulering” gaan wij uitgebreider in op de vereisten waaraan een redelijk rendement wat Netbeheer Nederland betreft moet voldoen.

In onze reactie volgen wij de volgorde van het beleidsdocument. Na een woord vooraf met een aantal algemene opmerkingen zullen wij vanaf hoofdstuk vier per hoofdstuk een reactie geven op de blauwe vakken in het betreffende hoofdstuk van het consultatiedocument. Om de leesbaarheid te vergroten, hebben we de meeste vakken in onze reactie overgenomen. Verder zullen we, als daarvoor aanleiding bestaat, op de rest van de tekst van het hoofdstuk reageren. In hoofdstuk 9 reageren we uitsluitend op een tweetal onderdelen. Voor het overige heeft het hoofdstuk geen rechtstreekse relatie met de netbeheerders.

Wij beschouwen het consultatiedocument als een kaderdocument. Wij hebben eerder diverse malen vergaande voorstellen tot wijziging van de bestaande wetten gedaan, waaronder voorstellen om verschillende artikelen te laten vervallen en voorstellen om juist bepalingen toe te voegen (bijvoorbeeld om de netbeheerders beter in staat te stellen fraude op te sporen, het wegnemen van de koppeling van de aansluiting met de WOZ). De wensen ter zake bestaan nog steeds. Wij gaan er vanuit dat deze voldoende bij het ministerie van Economische Zaken bekend zijn. Desgewenst willen wij deze graag nogmaals toelichten.

Ten slotte: waar deze reactie niet geldt voor (een van) de landelijke netbeheerders, wordt dit in een voetnoot bij de hoofdstuktitel vermeld.

Wij stellen uw aandacht voor onze reactie op uw consultatiedocument zeer op prijs. Vanzelfsprekend zijn wij tot nadere toelichting bereid. U kunt daartoe contact opnemen met Kirsten Wilkeshuis (contactgegevens in het briefhoofd).

Met vriendelijke groet,



Laurens Knecht
directeur

REACTIE CONSULTATIE NETBEHEER NEDERLAND

Hoofdstuk 4 Inhoud algehele herziening

Netbeheer Nederland mist in de hoofdstukindeling van de algehele herziening een hoofdstuk over de opslag van elektriciteit. Het hoofdstuk inzake LNG en opslag lijkt zich te beperken tot gas.

Hoofdstuk 5 Experimenten AMvB

Voortzetting en uitbreiding Experimenten AMvB

Het voornemen is om in de algehele herziening van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 deze Experimenten-AMvB een blijvend karakter te geven. Hiermee kunnen (mogelijke) innovaties en experimenten worden geaccommodeerd binnen een wettelijk kader in afwijking van de formele wet; Met de bepalingen voor experimenten in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 en de AMvB voor de uitvoering daarvan is een generiek flexibel wettelijk kader gegenereerd.

Wij onderschrijven het voornemen om de experimenten-AMvB een permanent karakter te geven. Gelet op de inhoud van het hoofdstuk 6 (Inrichting netbeheerder) gaan wij ervan uit dat de experimenten-AMvB moet worden onderscheiden van de voorgenomen AMvB waarin aan de netbeheerders tijdelijk extra taken kunnen worden toegekend om de energietransitie te faciliteren.

Mocht deze veronderstelling onjuist zijn, dan zouden wij dat graag spoedig vernemen en daarover met u in overleg willen treden.

Wij vragen in dit verband graag nogmaals aandacht voor onze reactie op de concept-experimenten-AMvB (brief van 14 oktober 2013, BR-13-911). Indien de experimenten-AMvB een permanent karakter zou krijgen, dringen wij er, onverminderd de eerdere reactie, met name nogmaals op aan de reikwijdte van deze AMvB te verruimen (door meer experimenten mogelijk te maken en erin te voorzien dat netbeheerders ook experimenten kunnen aanmelden en ontheffing kunnen aanvragen van bepaalde wetsartikelen). Het is niet wenselijk dat de AMvB hiervoor geen ruimte zal bevatten. In de toekomst kan daar wel behoefte aan bestaan.

Hoofdstuk 6 Inrichting netbeheer

Inrichting netbeheerder

1. De onafhankelijkheidseisen en het privatiseringsverbod voor regionale netbeheerders blijven van toepassing. De onafhankelijkheidseisen zullen worden vormgegeven zoals dat voor de landelijke netbeheerders in de richtlijnen is neergelegd.

2. Ten aanzien van het verbod op nevenactiviteiten wordt inzichtelijk gemaakt welke commerciële activiteiten in het netwerkbedrijf kunnen worden uitgevoerd ten behoeve van de transitie. Het netwerkbedrijf moet geen concurrentievoordelen hebben ten opzichte van andere marktpartijen; level playing field. Teneinde spraakverwarring te voorkomen zal de term netwerkbedrijf worden vervangen. Suggesties voor een goede term zijn welkom!

3. Het concurrentieverbod wordt omschreven naar een regel die bepaalt dat een netbeheerder alleen wettelijke, gereguleerde taken mag uitvoeren.
4. Soms komen wenselijke ontwikkelingen niet van de grond, doordat marktpartijen terughoudend zijn in het zetten van de eerste stappen. Dit bemoeilijkt onder andere de energietransitie. Daarom wordt voorgesteld dat bij AMvB - tijdelijk - taken aan de netbeheerder worden toegekend, teneinde de wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarna wordt bezien of zo'n taak in de toekomst bij de netbeheerder moet worden gelegd of bij marktpartijen. Uitgangspunten hierbij zijn dat de taken direct verband houden met de netten; dat de taken gereguleerd zijn (vastgestelde tarieven), niet als automatisme worden gesocialiseerd, en dat er geen wettelijk monopolie aan wordt toegekend, zodat ook marktpartijen deze taak kunnen oppakken.

Volgens het consultatiedocument is uitgangspunt van de herziening van de E-wet en Gaswet dat de netbeheerder met het oog op de energietransitie alleen wettelijke, gereguleerde taken uitvoert en dat eventuele commerciële activiteiten door het netwerkbedrijf worden uitgevoerd. Netbeheer Nederland onderschrijft het principe dat in het kader van deze voorgenomen herziening een helder onderscheid wordt aangebracht tussen de netbeheerder en het netwerkbedrijf. Echter, dit uitgangspunt in het consultatiedocument mag er niet toe leiden dat de faciliterende rol van zowel netbeheerders als netwerkbedrijven in het kader van de energietransitie onnodig wordt ingeperkt. In het licht hiervan heeft Netbeheer Nederland de volgende opmerkingen ten aanzien van de in het consultatiedocument geformuleerde voorstellen over de inrichting van de netbeheerder (hierboven weergegeven in het kader).

Tijdelijke taken netbeheerders (bij AMvB)

Netbeheer Nederland merkt ten eerste op dat de netbeheerders bij uitstek in staat zijn om initiatieven en activiteiten in de energietransitie te faciliteren in goede afstemming met het beheer van het net waarbij het behoud van een betrouwbare, veilige, betaalbare en de ontwikkeling van een steeds duurzame energievoorziening voorop staat. De netten moeten in het kader van de verduurzaming en decentralisatie steeds slimmer worden; d.w.z. door de toevoeging van ICT-functies aan het gehele systeem; net, bedrijfsvoeringcentra, trafo's, onderstations e.d. Dat proces is in volle gang en de precieze ontwikkeling laat zich moeilijk voorspellen. Daarnaast kunnen voorbeelden van voor de transitie noodzakelijke activiteiten worden genoemd die direct verband houden met de elektriciteits- en gasnetten:

- Het plaatsen van publieke laadpalen;
- Het op lokaal niveau op elkaar afstemmen van vraag en aanbod in verband met decentrale opwekking van duurzame energie, onverlet de taken van TenneT op het gebied van balans-handhaving;
- Het bewerken, behandelen en mengen van ruw gas, het aanleggen en beheren van leidingen en opslagfaciliteiten voor ruw gas en het transporteren van ruw gas;
- Het opslaan van elektriciteit en gas en het aanbieden van kleinschalige opslagfaciliteiten aan afnemers in het kader van lokaal energiemanagement;
- Afnemers inzage geven in hun transportvraag en hen adviseren om hun transportbehoefte te beperken, te wijzigen of te sturen (via prijsprykkels en mogelijk via flexibele transporttarieven).

In het licht hiervan staat Netbeheer Nederland in beginsel positief tegenover het voornemen van het ministerie van Economische Zaken om – ten behoeve van de energietransitie – al dan niet tijdelijk extra taken toe te kennen aan de netbeheerders bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Wel wijst Netbeheer Nederland nadrukkelijk op het belang, dat deze voorgenomen AMvB toekomstbestendig wordt ingericht. Immers, de energietransitie kenmerkt zich vooral door (onvoorspelbare) innovaties. Deze innovaties en de implementatie hiervan kunnen ongewenst en onbedoeld worden belemmerd door de op dat moment bestaande wet- en regelgeving, omdat die onvoldoende flexibel is om zich aan te passen aan de energiesector in transitie. Dit geldt evenzeer voor een AMvB als juridisch instrument. Om er voor te zorgen dat de voorgenomen AMvB voldoende effect zal sorteren d.w.z. dat netbeheerders in hun hoedanigheid van ‘facilitator’ en ‘enabler’ van de energietransitie voldoende slagvaardig kunnen inspelen op toekomstige innovaties, bepleit Netbeheer Nederland ten zeerste een flexibele formulering van de hierin op te nemen bepalingen. Dat geldt overigens ook voor taken die in de wet zelf worden opgenomen. Ook hier verdient een toekomstbestendige formulering de voorkeur, gelet op de onvoorspelbare technologische aspecten van de transitie. Door voor een toekomstbestendige, enigszins flexibele formulering te kiezen, is de discussie over wettelijke taken resp. bevoegdheden (toegestane taken) niet meer nodig.

Daarnaast vraagt Netbeheer Nederland aandacht voor de kosten die netbeheerders moeten maken i.v.m. de mogelijke uitvoering van tijdelijke taken in het kader van de energietransitie. Alle taken, dus ook tijdelijke, dienen adequaat te worden bekostigd d.m.v. het transporttarief dan wel het kostenveroorzakingsbeginsel. In het consultatiedocument is dit kostenaspect onvoldoende belicht. In dit verband merkt Netbeheer Nederland op dat de netbeheerders er zeer aan hechten dat bij de inrichting van de AMvB ook voldoende duidelijkheid wordt geboden over de verdiscontering van de kosten (al dan niet via socialiseren) van de netbeheerders. Aandachtspunt daarbij is ook dat in geval van beëindiging van de uitoefening van een tijdelijke taak boekverliezen aan de zijde van de netbeheerders moeten worden voorkomen.

Naar aanleiding van de publicatie van het consultatiedocument heeft Netbeheer Nederland op 6 februari jl. overleg gevoerd met het ministerie van Economische Zaken. Tijdens dit overleg heeft het ministerie het aanbod gedaan om (direct) na de consultatieperiode structureel overleg te voeren met Netbeheer Nederland. Netbeheer Nederland grijpt dit aanbod graag aan omdat dit overleg, eventueel op het niveau van de Ledenraad, ertoe kan bijdragen dat een toekomstbestendige AMvB wordt ingericht. Ook zou Netbeheer Nederland het kostenaspect in relatie tot de mogelijke tijdelijke taken voor de netbeheerders in dit overleg willen betrekken.

Ten slotte wijst Netbeheer Nederland er voor de volledigheid op dat zowel de regionale als de landelijke netbeheerders reeds – op grond van artikel 17 E-wet/artikel 17a E-wet en artikel 10b/artikel 10c Gaswet – beschikken over ‘toegestane activiteiten’ (wettelijke bevoegdheden). In haar consultatiedocument gaat het ministerie van Economische Zaken hieraan voorbij. Netbeheer Nederland dringt er op aan dat in het kader van het wetgevingstraject STROOM deze bestaande toegestane activiteiten zullen worden gehandhaafd.

Reikwijdte activiteiten netwerkbedrijf

Netbeheer Nederland is van oordeel dat – naast de netbeheerders – ook het netwerkbedrijf slagvaardig moet kunnen inspelen op de energietransitie. Immers, deze rol van het netwerkbedrijf brengt een aanzienlijk synergievoordeel met zich mee. Op basis van de beschikbare kennis en kunde binnen de netwerkbedrijven kunnen deze bedrijven, als het gaat om toekomstige innovaties, door middel van hun dienstverlening de energietransitie versterken. Daarbij is Netbeheer Nederland zich vanuit mededingingsoogpunt sterk bewust van het bestaande *level playing field*. Het gaat hierbij – met verwijzing naar de huidige Elektriciteits- en Gaswet – in het bijzonder om het verbod van netbeheerders om groepsmaatschappijen te bevoordelen en om het verbod op productie en levering aan de markt. De netwerkbedrijven respecteren dit *level playing field* ten zeerste, ook als het gaat om niet mogen verrichten van activiteiten op het terrein van energieproductie en -levering.

Uitgaande van het consultatiedocument krijgt Netbeheer Nederland echter sterk de indruk dat het ministerie van Economische Zaken ondanks het reeds bestaande *level playing field* het voornemen heeft de ruimte voor netwerkbedrijven verder in te perken. Dit voornemen blijkt met name uit het voorstel om ten aanzien van het verbod op nevenactiviteiten precies inzichtelijk te maken welke commerciële activiteiten in het netwerkbedrijf kunnen worden uitgevoerd ten behoeve van de energietransitie (consultatiedocument p.8, *blauwe tekstvak onder 2*). Dit lijkt te impliceren dat netwerkbedrijven enkel activiteiten mogen uitvoeren die staan opgesomd in een bij wet vastgestelde (limitatief bedoelde) lijst.

Netbeheer Nederland is van mening dat, mocht dit voorstel worden uitgevoerd door het ministerie, de reikwijdte voor de netwerkbedrijven om de energietransitie te versterken aanzienlijk kan worden belemmerd. Immers, gelet op het onvoorspelbare karakter van innovaties hebben netwerkbedrijven binnen de grenzen van het bestaande *level playing field* flexibele speelruimte nodig om hun meerwaarde ter ondersteuning en facilitering voor de energietransitie optimaal te kunnen benutten. Dit geldt te meer, waar er geen garantie bestaat dat andere, commerciële marktpartijen wel zullen inspelen op de energietransitie. In dit verband worden de volgende voorbeelden genoemd:

- **Besparingsadviezen.** Na het mislukken van het programma Meer-met-Minder door de marktpartijen zijn de netwerkbedrijven door de rijksoverheid gevraagd zich hier voor in te zetten. Het kan niet de bedoeling zijn dat de hieruit voortgevloeide activiteiten door diezelfde rijksoverheid nu verboden worden. Een ander voorbeeld betreft de plaatsing/verkoop van displays in combinatie met de slimme meter. Vanzelfsprekend doen marktpartijen dit tegen commerciële voorwaarden. Slechts een beperkt deel van de markt zal hierdoor worden bereikt. Het grootste deel van de eindverbruikers zal derhalve niet of slechts ten dele de voordelen van de slimme meter genieten. Welk bezwaar kan er, maatschappelijk gezien, bestaan tegen activiteiten door het netwerkbedrijf, die er voor zorgen dat dit energiebesparings-potentieel wordt benut?
- **Laadpalen.** De aanbesteding voor laadpalen in de publieke ruimte in Utrecht en Rotterdam is gewonnen door marktpartijen, nadat Stichting E-laad de onrendabele top grotendeels had gefinancierd.
- **Groen gas.** Netwerkbedrijven moeten de gelegenheid behouden voor transport en het opwerken van ruw biogas.

Netbeheer Nederland merkt ten slotte op dat uit het consultatiedocument niet naar voren komt waarom het ministerie van Economische Zaken precies inzichtelijk wil maken welke commerciële activiteiten vanuit het netwerkbedrijf kunnen worden uitgevoerd. Netbeheer Nederland benadrukt dat – op basis van het al wettelijk geregelde level playing field – dit voorstel kan de voortgang van de energietransitie vertragen. Voor de volledigheid voegt Netbeheer Nederland vanuit mededingingsoogpunt hieraan toe dat een mogelijke limitatieve opsomming van activiteiten voor netwerkbedrijven deze bedrijven tevens zal beperken in haar marktkansen, hetgeen op gespannen voet staat met zowel het Nederlandse als Europese mededingingsbeleid.

Netbeheer Nederland staat overigens positief tegenover een wijziging van de term netwerkbedrijf. Daarvoor wordt de volgende suggestie gedaan: Energie Infrastructuur Onderneming (EIO).

Hoofdstuk 7 Taken en verplichtingen netbeheerder¹

Q-factor

- De q-factor voor elektriciteit zal - voorlopig - blijven bestaan. Gelijktijdig zal in samenwerking tussen ACM en de netbeheerders een compensatieregeling worden uitgewerkt, zodat na evaluatie kan worden bepaald of de q-factor door een nieuwe compensatieregeling zou kunnen worden vervangen.
- De q-factor voor gas wordt afgeschaft.

Netbeheer Nederland is van oordeel dat de voorgestelde aanpak van de kwaliteitsregulering te beperkt is, omdat deze alleen betrekking heeft op een compensatieregeling. Netbeheer Nederland wenst een bredere verkenning van de kwaliteitsregulering, waarbij meerdere aspecten van kwaliteit worden betrokken. De netbeheerders bepleiten een evaluatie van de werking van de zogenoemde q-factor en zouden graag in onderlinge samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en ACM de wijze van kwaliteitsregulering nader uitwerken. Op voorhand besluiten dat de q-factor uitsluitend door een compensatieregeling zou kunnen worden vervangen, beperkt de oplossingsrichtingen onnodig en is wat ons betreft niet de juiste weg.

Bovendien zijn de q-factor-regulering en de compensatieregeling in essentie verschillende reguleringsinstrumenten:

- De q-factor betreft een **bonus/malus** systeem op basis van de *relatieve* prestaties van individuele netbeheerders. Iedere uitval wordt meegenomen en de sectorbreed gemiddelde geleverde kwaliteitsprestatie is de norm, waartegen afwijkingen worden afgezet (beloond/bestraft). Sectorbreed is sprake van een zero-sum effect. De waarde van uitval betreft de financiële prikkel.
- De compensatieregeling betreft een **malus** systeem op basis van de *absolute* prestatie van individuele netbeheerders. Uitsluitend voor extreem lange uitvalduur wordt compensatie ge-

¹ Dit hoofdstuk betreft niet de reactie van TenneT (behoudens het onderdeel over betrouwbaarheidscriteria en KCD's) en GTS (behoudens het onderdeel over KCD's).

geven. De uitgekeerde compensaties worden in het reguleringssysteem behandeld als boetes. Voor de netbeheerder is sprake van een norm, waaronder hij zou moeten blijven.

De prikkels van beide systemen verschillen substantieel. Bovendien sluit de veronderstelde prikkel tot economische afweging bij de q-factor niet aan bij de praktijk van investeringsbeslissingen van de netbeheerders waarvan de consequenties meerdere reguleringsperioden overstijgen.

Gezien vorenstaande argumentatie willen we samen met ministerie van Economische Zaken en ACM bezien welke (combinatie van) reguleringsinstrumenten het meest geschikt zijn om uitvoering te geven aan het stimuleren tot (of het bevorderen van) optimale kwaliteit. Daarbij behoeft de definitie van kwaliteit niet beperkt te blijven tot technische uitval van de transportfunctie. Denk bijvoorbeeld aan aspecten van marktfacilitering. Tevens speelt daarbij de vraag of normen dan wel financiële prikkels het meest aangewezen zijn. Ook eventueel gewenste differentiatie in kwaliteit per regio of klantsegment dient te worden gewogen.

Betrouwbaarheidscriteria

- De bestaande praktijk voor redundantie van masten, aansluitingen en transformatoren blijven gehandhaafd door uitzonderingen op de enkelvoudige storingsreserve mogelijk te maken.
- Op onderdelen, namelijk voor railsystemen in hoogspanningstations, reparatie, vervanging en modificatie van kabels in netuitlopers, Gas Insulated Systems (GIS) en HS/MS-transformatoren, worden aanscherpingen van de enkelvoudige storingsreserve ten opzichte van de huidige praktijk voorgesteld.

De aanpassingen van het N-1 betrouwbaarheids criterium zijn volgens Netbeheer Nederland in lijn met de uitkomsten van een eerder rapport hierover van het ministerie van Economische Zaken en Netbeheer Nederland en hebben derhalve onze instemming.

KCD's

- Voorgesteld wordt om het KCD te splitsen in een capaciteitsdocument dat volgens de minimale eisen van het Europese recht - ook voor regionale netbeheerders - zal worden ingericht en een kwaliteitsdocument. Voor de regionale netbeheerders wordt de splitsing niet verplicht.
- Het capaciteitsdocument kan gebruikt worden om nut en noodzaak van de investeringsplannen nadrukkelijker tegen het licht te houden.
- Het kwaliteitsdocument zal maximaal eens per twee jaar moeten worden opgesteld, maar ACM kan bepalen dat het minder vaak moeten worden aangeleverd.
- Ook zal flexibeler worden omgegaan met de inhoudelijke eisen aan de KCD's doordat ACM per netbeheerder kan aangeven welke onderdelen niet langer nodig zijn, of waarvoor een summiere beschrijving volstaat indien de netbeheerder in het verleden heeft bewezen deze onderdelen van het netbeheer goed te beheersen.

De in het consultatiedocument voorgestelde wijzigingen inzake de KCD's, zoals opgenomen in het blauwe tekstvak, zijn naar de mening van Netbeheer Nederland een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, mits ACM in voorkomende gevallen ook beslist dat het kwaliteitsdocument minder vaak moet worden aangeleverd. Hierbij doen we de suggestie om, waar dat is aangewezen, ook het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) een rol te geven bij de beslissing over het toepassen van de bepaling dat het kwaliteitsdocument minder vaak moet worden aangeleverd. De met name in het blauwe tekstvak geformuleerde voorstellen impliceren namelijk een verlichting van het bestaande toezichtregime t.a.v. de betrouwbaarheid van de netten, hetgeen ten gunste is van de administratieve lastendruk van de netbeheerders. De aangewezen route is wat de netbeheerders betreft om de jaarlijkse rapportage met betrekking tot de Realisatie van de Kwaliteitsindicatoren waarin periodiek – bijvoorbeeld een keer per vier jaar – uit te breiden met het kwaliteitsonderdeel dat nu deel uitmaakt van het KCD.

Wel gaan de voorgestelde maatregelen vooral uit van bevoegdheden aan de kant van ACM als toezichthouder. Nadeel hiervan kan zijn dat deze beleidsvrijheid de uitvoering van een lichter toezichtregime belemmert. Het formuleren van verplichtingen i.p.v. bevoegdheden kan er voor zorgen dat daadwerkelijk een lichter toezichtregime wordt gerealiseerd. Deze verplichtingen zouden dan bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of ministeriële regeling juridisch moeten worden verankerd.

Toetsing nut en noodzaak

Het KCD geeft inzicht in de plannen die een netbeheerder beoogt uit te voeren ter borging van voldoende capaciteit en kwaliteit van het transport. Hoe langer de looptijd, des te groter de onzekerheid van plannen. Met name de klantgedreven investeringen zijn sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de conjunctuur en van vergunningverleningen. De beoordeling zou erop gericht dienen te zijn dat plannen van netbeheerders niet te kort schieten. Indien en voor zo ver de plannen van netbeheerders zouden leiden tot te ruime capaciteit en/of kwaliteit, zou dit vanuit het KCD geen issue dienen te zijn. Ineffectieve en/of ondoelmatige investeringen worden immers reeds impliciet getoetst, i.c. 'bestraft', vanuit de maatstafregulering.

Wij zien dus geen rol voor het KCD om de investeringen te toetsen op nut en noodzaak, waarmee de toezichthouder impliciet zelfs op de stoel van de assetmanager wordt geplaatst. Daarnaast voorzien we in dit geval substantiële additionele administratieve lasten en verlies aan slagvaardigheid bij netbeheerders (indien netbeheerders hun investeringsvoorstellen eerst moeten voorleggen aan ACM). Een toets op nut en noodzaak past evenmin bij het systeem van outputsturing waarvoor de wetgever heeft gekozen. In dit systeem staat het toezicht op afstand en worden netbeheerders beoordeeld op outputs (wat zij presteren voor de afnemer), en niet op inputs (met welke middelen nodig hebben om hun klantprestaties te kunnen realiseren). Voor wat betreft de regionale netbeheerders is er evenmin onduidelijkheid ter zake van de rollen van partijen bij nieuwe investeringen. Die rol en verantwoordelijkheden liggen bij de regionale netbeheerder behoudens bijzondere uitbreidingsinvesteringen (qua omvang of qua aard uitzonderlijk). In de praktijk doen deze laatste situaties zich niet of nauwelijks voor en is er diensgevolge evenmin aanleiding om het KCD te gaan gebruiken voor een nut en noodzaak toets.

Informatieverplichtingen

Uw reactie ten aanzien van de informatieverplichtingen is gewenst.

Netbeheer Nederland onderschrijft het uitgangspunt in het consultatiedocument om de hoeveelheid informatieverplichtingen te verminderen. Niet concreet wordt evenwel om welke informatieverplichtingen het precies gaat. Onduidelijk blijft daarom welke invloed de vermindering concreet zal hebben. Hierna geeft Netbeheer Nederland aan welke bestaande informatieverplichtingen kunnen komen te vervallen en om welke redenen dit wordt bepleit.

- Het toezenden aan ACM en publiceren van een jaarlijks compliance-verslag en het toezenden aan ACM van een overzicht van dienstverleningsovereenkomsten inclusief kopie (met name dit laatste) is onnodig belastend. De netbeheerders doen dit al jaren en hebben hierover nooit enige vorm van terugkoppeling ontvangen.
- De verplichting om jaarlijks aan ACM een verslag te zenden over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het "werknemersreglement" en welke maatregelen in dat kader zijn genomen. De netbeheerders mogen geacht worden de betreffende wettelijke bepalingen goed na te komen.
- Het ter inzage leggen van jaarrekeningen op alle hoofdvestigingen is ondoelmatig. In deze tijd van digitalisering is met publicatie op de website hiervan de beschikbaarheid al volledig gegarandeerd.

Verder moet worden voorkomen dat netbeheerders bij ACM productiviteitsdata moeten aanleveren en door de accountant moeten laten goedkeuren waar in de regulering niets mee wordt gedaan.

Tot slot merken wij op dat bij eerdere consultaties al is aangegeven dat over het algemeen ad hoc onderzoeken meer administratieve lasten met zich mee brengen dan de wettelijk voorgeschreven rapportages. Wij dringen er op aan overlap in verzoeken zoveel mogelijk te vermijden, steeds dezelfde definities/begrippenkaders te gebruiken en de netbeheerders op de hoogte te stellen van aanleiding, doelstelling en bevindingen van informatieverzoeken.

Hoofdstuk 8 Tariefregulering²

Hoofdpijnen tariefregulering

- De inzet is om de structuur van tariefregulering in de wet te verduidelijken en te vereenvoudigen. Artikelen over tariefregulering die nu verspreid staan over de Elektriciteits- en Gaswet zullen verplaatst worden naar een apart nieuw hoofdstuk.
- Deze structuur bestrijkt drie onderwerpen:
 - o een beschrijving van de kosten die voortvloeien uit welke wettelijke taken van de netbeheerders in de tarieven kunnen worden verrekend,

² De reactie in dit hoofdstuk betreft niet de reactie van TenneT en GTS. De reactie is opgesteld uit het oogpunt van de regionale netbeheerders. Dit heeft te maken met significante verschillen tussen de regulering van regionale netbeheerders en de regulering van landelijke netbeheerders.

o wie via de tarieven wat betaalt,
o hoe het tarief vanuit de kosten is opgebouwd en
o de procedure voor de vaststelling van de tarieven.

Algemeen

Voor de netbeheerders staat voorop dat de tariefontwikkeling een stabiel verloop moet hebben. Het optreden – zoals nu het geval is – van een zogenaamde “zaagtand” in de tariefontwikkeling dient te worden voorkomen. Een grillig verloop van tariefhoogten is niet in het belang van de afnemers. Uit een oogpunt van de gewenste voorspelbaarheid van (inkoop)kosten zien afnemers eventueel noodzakelijke tariefsprongen liever in de tijd uitgesmeerd (behoudens het korte termijn belang van een eenmalige daling). De zaagtand is verder niet in het belang van de investeringscontinuïteit van de netbeheerders. De investeringen van de netbeheerders zijn rechtstreeks afhankelijk van de tarieven en zijn in belangrijke mate gericht op het borgen van de leveringszekerheid en de continuïteit van de energievoorziening. Het gaat om publieke belangen die gebaat zijn bij een reguleringssystematiek die resulteert in een stabiele tariefontwikkeling.

Een vereenvoudiging en verduidelijking van de artikelen in de wetgeving die over tariefregulering gaan, is wat ons betreft een verbetering.

De ontwikkeling van de toegestane inkomsten is gebaseerd op de verwachte kosten van een efficiënte netbeheerder. Deze ontwikkeling kan afwijken van de feitelijke situatie met als gevolg dat de kosten niet altijd zullen worden gedekt (soms meer, soms minder). Uit dien hoofde zouden wij het onderscheid tussen enerzijds de vaststelling van de toegestane inkomsten voor netbeheerders en anderzijds de vaststelling van de (hoogte van) tariefdragers gehandhaafd willen zien.

Netbeheer Nederland vraagt bijzondere aandacht voor de nadere uitwerking van de beschrijving van de kosten die voortvloeien uit de wettelijke taken. Aandachtspunten betreffen enerzijds het behoud van flexibiliteit ter zake van eventuele nu nog niet voorziene kosten, en anderzijds eventuele beperkingen in detaillering vanuit de (huidige) boekhoudsystemen ter voorkoming van grote administratieve lasten.

Netbeheer Nederland vraagt tevens bijzondere aandacht voor de kostentoe rekening. Ook hier gelden als aandachtspunt de eventuele administratieve consequenties van zaken die in systemen ingeregeld zouden moeten worden.

Grootste knelpunten huidige regulering

Hierbij grijpen wij de gelegenheid aan om de drie voor Netbeheer Nederland grootste knelpunten in de huidige reguleringssystematiek aan te duiden.

1. De bevoegdheid van ACM in artikel 41c lid uit de E-wet om bij de start van een nieuwe reguleringsperiode de toegestane inkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te kunnen stellen. Deze mogelijkheid zorgt ervoor dat een gedurende de voorgaande reguleringsperiode

opgelopen verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten in één keer kan worden weggevoerd. Netbeheerders en afnemers hebben hier mogelijk een tegengesteld belang. Om te waarborgen dat de energievoorziening aan afnemers optimaal is én dat efficiënte netbeheerders hun kosten gedekt krijgen, stellen de netbeheerders voor om deze bevoegdheid wettelijk in te kaderen, zodanig dat ACM zowel bij afname als bij toename van de efficiënte kosten verplicht is het inkomstenniveau bij te stellen.

2. De netbeheerders zien een groot knelpunt in de onmogelijkheid om gedurende een reguleringsperiode de toegestane inkomsten aan te passen aan onvoorziene ontwikkelingen. Voor de vaststelling van de toegestane inkomsten wordt gebruik gemaakt van voorspellingen zowel ter zake van de efficiëntieontwikkeling, als ter zake van de financieringslasten. Bij een reguleringsperiode van drie jaar gaat het daarbij om voorspellingen van twee tot vijf jaar. Substantiële afwijkingen zijn daarbij onvermijdelijk, hoe goed de intenties en/of de gehanteerde economische voorspelling methoden ook zijn. Aangezien de wetgeving een aanpassing van de toegestane inkomsten op basis van een herziene schatting van het verloop van de efficiënte kosten niet toelaat, staat het ontbreken van deze mogelijkheid, in combinatie met de onvermijdelijke prognosefouten, een lange reguleringsperiode in de weg (teneinde de zogenaamde 'zaagtand' zoveel als mogelijk te beperken). Een tussentijdse aanpassing aan de dan geldende actuele omstandigheden ligt voor de hand. Dit zal tevens prikkelen tot meer doelmatigheid. Netbeheer Nederland stelt voor dat in de wetgeving wordt opgenomen dat ACM de bevoegdheid krijgt om gedurende een lopende reguleringsperiode de toegestane inkomsten opnieuw vast te stellen op basis van een herziene schatting van de ontwikkeling van de efficiënte kosten. ACM stelt daartoe in het methodebesluit een transparant beoordelingskader vast.
3. Netbeheer Nederland vraagt ook aandacht voor het behalen van een redelijk rendement. Hoewel het uit de tekst en de structuur van de tariefregulering niet expliciet volgt, veronderstellen wij dat het uitgangspunt is dat de netbeheerders met "redelijke" tarieven een "redelijk" rendement kunnen behalen. Daarnaast vinden de netbeheerders, naast redelijk ook voorspelbaar en stabiele tariefontwikkeling én rendementsontwikkeling van wezenlijk belang. De vraag rijst wat een redelijk rendement is. Zowel het huidige wettelijke kader als deze beleidsbrief geeft weinig handvatten. De netbeheerders zijn van mening dat een redelijk rendement er uiteindelijk voor moet zorgen dat netbeheerders toegang houden tot de kapitaalmarkt om vreemd vermogen aan te trekken zodat investeringen in de netten mogelijk blijven. Dit zijn langjarige investeringen waarbij de economische levensduur van de belangrijkste componenten 40 of 50 jaar is. Bij een dergelijke verantwoordelijkheid past een terughoudend, risicominimaliserend, financieringsbeleid waarin risico's op renteschommelingen zoveel mogelijk worden afgedekt. Daarnaast wensen de aandeelhouders van de netbeheerders (gemeentes en provincies) een marktconform dividend.

De netbeheerders zijn van mening dat een redelijk rendement aan de volgende criteria voldoet:

1. De bepaling van de verschillende parameters ten behoeve van het redelijk rendement dient aan te sluiten bij aard van de netbeheerders. Leningen hebben een gemiddelde lengte van 7

- tot 10 jaar. Vermogensverschaffers zijn geïnteresseerd of de netbeheerder voldoende geld heeft om de rente te kunnen betalen gedurende de gehele lengte van de lening. Er dient rekening gehouden te worden met de financieringslasten van nog af te sluiten leningen gedurende de reguleringsperiode en met financieringsverplichtingen die in de vorige reguleringsperiodes zijn afgesloten (onder de toenmalige marktcondities).
2. Het rendement is voldoende om ook de verschaffers van het eigen vermogen een passende vergoeding te kunnen verstrekken en om het eigen vermogen op het gewenste niveau te houden. Dit om te borgen dat ook in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zijn om te kunnen blijven investeren in de netten.
 3. Een redelijk rendement is stabiel en voorspelbaar. Dit betekent dat aanpassingen aan de methodiek uitzonderlijk zijn. De keuze van de parameters heeft veel invloed op de stabiliteit. Het is wenselijk om zodanige parameters te kiezen dat bijvoorbeeld grote renteschommelingen zoals de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden niet direct leiden tot grote schommelingen in het rendement.

Lengte reguleringsperiode

Gelet op de grote voordelen van een langere reguleringsperiode en het feit dat de ruimte die de huidige wet biedt voor een langere reguleringsperiode niet wordt benut, wordt voorgesteld de minimale reguleringsperiode op vijf jaar te stellen en het maximum op 8 jaar.

De ervaringen die zijn opgedaan in de afgelopen reguleringsperiodes hebben geleerd dat ondanks goede intenties en/of complexe econometrische voorspelmethoden het geschatte verloop van de efficiënte kosten aanzienlijk heeft verschild van het feitelijk verloop van de efficiënte kosten met als gevolg het ontstaan van een substantiële zaagtand (zowel + als -). Daaraan zijn zowel onvoorziene marktomstandigheden als onvoorziene aanpassingen in de wet- en regelgeving debet geweest. De ontwikkelingen op de financiële markten, de ontwikkeling van de economie, de ontwikkelingen in het kader van de energietransitie en de ontwikkelingen in wet- en regelgeving zullen er ons inziens toe leiden dat substantiële schattingsfouten niet te vermijden zijn. In dit kader ziet Netbeheer Nederland vooralsnog geen praktische haalbaarheid voor het hanteren van een langere reguleringsperiode zolang het (wettelijk) niet mogelijk is om de vastgestelde toegestane inkomsten gedurende een reguleringsperiode aan te passen op basis van actuele ontwikkelingen in de markt en/of wet- en regelgeving.

Netbeheer Nederland staat in beginsel positief tegenover het vastleggen in de wet van een langere reguleringsperiode. De netbeheerders verbinden daaraan wel de voorwaarde dat het gedurende een reguleringsperiode mogelijk moet zijn om het tariefniveau (straks inkomstenbesluit) aan te passen in verband met gewijzigde omstandigheden. In de wet moet worden vastgelegd onder welke omstandigheden ACM tot een wijziging moet of kan besluiten. Zo moet er de wettelijk vastgelegde mogelijkheid zijn om de parameters uit de reguleringsmethodiek (uit de X-factor bepaling) tussentijds te herijken. Dit is van belang voor een stabiel tariefniveau, voor adequate sturingsprikkel en past bij een systematiek van maatstafconcurrentie waarin concurrentie tussen netbeheerders wordt nagebootst.

Het is tevens van belang dat de netbeheerder op redelijke termijn kostendekking kan verwerven voor het geval dat men innovatieve uitdagingen op het gebied van duurzaamheid intensiever en vooruitstrevend oppakt zodat op dit gebied geen barrière gecreëerd wordt via de reguleringsmethodiek. In geval van adequate marktwerking past de prijs zich immers aan aan de omstandigheden. Deze flexibiliteit wordt nog belangrijker als de reguleringsperiode wordt verlengd. Een jaarlijks of tweejaarlijks vast te stellen inkomstenbesluit is noodzakelijk om bij te dragen aan deze flexibiliteit.

Afschaffen x-factorbesluit

Gezien het beperkende effect op de uitvoeringslasten wordt het x-factorbesluit als zelfstandig besluit wordt afgeschaft en vervangen door een door ACM vast te stellen inkomstenbesluit voorafgaand aan elke reguleringsperiode

Deze paragraaf betreft niet zozeer de tariefstructuur voor afnemers, maar de vaststelling van het niveau van de toegestane inkomsten voor de netbeheerders die vervolgens ten grondslag liggen aan tariefbesluiten.

In de huidige systematiek worden na vaststelling van het methodebesluit de ontwikkeling van de efficiënte kosten (sectorbrede maatstaf) en de hiervan afgeleide toegestane inkomsten (per netbeheerder) bepaald. Vervolgens worden per individuele netbeheerder de op de desbetreffende netbeheerder van toepassing zijnde ad hoc aanpassingen vastgesteld, waaronder de compensatie voor 1) de niet-beïnvloedbare kosten van inkoop bij de bovenliggende netbeheerder, 2) de kosten van objectiveerbare regionale omstandigheden (precariolasten) en 3) verwachte besparingen of kosten als gevolg van wetgevingsaanpassingen. Een aantal van deze posten wordt verdisconteerd in de x-factor, hetgeen de transparantie hiervan niet ten goede komt. Bovendien leiden de totale toegestane inkomsten niet per definitie tot een geleidelijk verloop, hetgeen vervolgens alsnog wordt geconstrueerd met x-factoren.

Netbeheer Nederland acht het vervangen van het x-factorbesluit door een inkomstenbesluit een adequate vereenvoudiging in de systematiek. Dit kan inzicht geven in de consequenties van sectorbrede ontwikkelingen zoals in per individuele netbeheerder aangebrachte aanpassingen. De hieruit resulterende vereenvoudiging en transparantie wegen op tegen een minder geleidelijke ontwikkeling van de toegestane inkomsten.

In het consultatiedocument wordt aangegeven dat het inkomstenbesluit gericht is op het inspelen op kostenfluctuaties die voorafgaand aan een reguleringsperiode worden voorzien. Netbeheer Nederland ziet het inkomstenbesluit ook als een uitstekende mogelijkheid om in te spelen op ontwikkelingen die eerst gedurende een lopende reguleringsperiode aan het licht komen.

Een tweede aandachtspunt betreft het q-factorbesluit. Met het vervallen van het x-factorbesluit ligt het voor de hand om ook het q-factorbesluit af te schaffen en de berekende kwaliteitsprestaties mede te verdisconteren in het inkomstenbesluit.

Ten slotte kent de regulering ook het zogenaamde rekenvolumebesluit. Het rekenvolume ligt ten grondslag aan de toegestane inkomsten en de tarievenmandjes. Wij gaan ervan uit dat het rekenvolumebesluit ook onderdeel wordt van het inkomstenbesluit.

Voor de wens van de netbeheerders om niet voorafgaand aan de gehele reguleringsperiode, maar tijdens de reguleringsperiode inkomstenbesluiten vast te stellen, bestaat een aantal redenen. In de eerste plaats wordt mogelijk het inzicht overschat dat ACM heeft in toekomstige kostenontwikkelingen die aan het begin van de reguleringsperiode “vastgesteld” moeten worden. In acht jaar tijd kan de sector immers voor geheel andere uitdagingen komen te staan dan aan het begin van die periode kan worden overzien of voorzien. De financiële impact daarvan kan pas veel later in de tarieven verwerkt worden. Omdat deze tijdschikhorizon te lang is, zullen de mogelijke inkomsten – anders dan in de beleidsbrief verwacht – niet beter gaan aansluiten bij de verwachte kosten.

Een langere reguleringsperiode zonder mogelijkheden tot tussentijdse aanpassing kan een negatieve invloed hebben op de mogelijkheid van netbeheerders om te anticiperen op innovatieve uitdagingen op het gebied van duurzaamheid. Een voorbeeld is de *Energiewende* in Duitsland, waar de energietransitie snel is gegaan en duurzame investeringen in korte tijd flink stegen. In Nederland zal dit naar verwachting gelden voor investeringen met betrekking tot de toename van decentrale invoeding. Het is onmogelijk om voorafgaande aan een lange periode te voorspellen hoe dit zich precies zal ontwikkelen.

Een ander voorbeeld is de studie die ACM heeft laten opstellen inzake de inkoop van netverliezen gas. Deze betekent een flinke spreiding van mogelijke kosten in de verschillende scenario's. Als de keuze voor een van deze scenario's voor acht jaar vastligt, zou de hoogte van de tarieven acht jaar lang hierdoor bepaald worden terwijl de realiteit per definitie anders zal zijn - ook substantieel anders. Netbeheer Nederland pleit ervoor dat voldoende flexibiliteit wordt ingebouwd, zodat tussentijdse aanpassing van parameters waar nodig kunnen worden doorgevoerd in de regulering.

De slotsom is dat Netbeheer Nederland het vervangen van het x-factorbesluit door een inkomstenbesluit als een verbetering ziet van de systematiek die tot meer transparantie en minder administratieve lasten (rekenwerk) zal leiden. Netbeheer Nederland vraagt bij de nadere uitwerking daarvan aandacht voor de hierboven genoemde aspecten.

Maatwerkstarief

ACM krijgt een bevoegdheid om het door netbeheerders voor bepaalde specifieke gereguleerde werkzaamheden in rekening gebrachte tarief voor de aansluiting van afnemers te toetsen. Uitgangspunt is een kosten-plus maatwerkstarief, dat door ACM op kostengeoriënteerdheid kan worden getoetst.

Ten aanzien van het maatwerkstarief zou wat de netbeheerders betreft een bepaling moeten worden opgenomen waarin duidelijk wordt vastgelegd wat men verstaat onder kostenoriëntatie. De netbeheerders stellen voor dat bij frequent voorkomende werkzaamheden de kostenoriëntatie wordt ingevuld als “gemiddeld kosten georiënteerd” en dat er geen plicht is om elk individueel geval separaat te berekenen. Met andere woorden: dat de kostenoriëntatie ingevuld kan worden met gestandaardiseerde tarieven die een digitale opname en een geautomatiseerde afhandeling mogelijk maken. Dat voorkomt aanzienlijke maatschappelijk niet-efficiënte administratieve lasten.

Maatwerkaansluitingen groter dan 10 MVA zijn ook gereguleerde werkzaamheden. Dit betekent dat deze maatwerkaansluitingen ook onder bovenstaand punt zouden kunnen vallen. Dat is ongewenst. Echter, deze werkzaamheden kunnen ook door de klant aanbesteed worden en dus uitgevoerd worden door partijen die met commerciële uitgangspunten offeren. In feite zijn deze werkzaamheden in de vrije markt geplaatst. De netbeheerder offreert hier ook op basis van een individuele kostprijscalculatie. Het valt niet goed in te zien waarom in een vrije marktsituatie uitsluitend voor de netbeheerder additionele bepalingen zouden moeten gelden.

Het is onvoldoende duidelijk dat de netbeheerder op grond van bovenstaand punt zou moeten voldoen aan een voorgeschreven kosten/tarief bepaling, terwijl andere marktpartijen geen tariefvoorwaarden hebben. Dat leidt tot verstoring van het idee van openbare aanbesteding, de vrije markt en tot *cherry picking*. Dit is ongunstig voor alle afnemers (omdat de netbeheerder de niet gedekte kosten zal moeten socialiseren).

Netbeheer Nederland pleit er derhalve voor dat voor maatwerkaansluitingen groter dan 10 MVA geen toetsing door ACM op basis van kostenoriëntatie plaatsvindt, dan wel dat aansluitingen groter dan 10 MVA ofwel niet langer gereguleerd worden (zoals bij gas het geval is), ofwel geheel aan de netbeheerder worden overgelaten.

Decentrale opwekking in tarievenstematiek

Decentrale opwekking is op dit moment geen aanleiding om de tarievenstematiek van het elektriciteitsnet aan te passen.

Decentrale invoeding leidt tot een ander gebruik van de infrastructuur. Ook de samenstelling van de infrastructuur zal tussen netten met en netten zonder decentrale invoeding kunnen verschillen. Overigens zijn, naast omvang, aspecten als de locatie van de (de)centrale invoeding minstens zo belangrijk voor de effecten op de infrastructuur. Het is evenwel uitermate complex om de effecten van decentrale invoeding eenduidig vast te stellen. Decentrale invoeding is reeds impliciet in de cascade opgenomen. Immers, in geval van decentrale invoeding kan het volume uit bovenliggende ‘trappen’ geringer uitvallen en worden aldus minder kosten naar ‘lagere’ trappen doorbelast.

Gezien de complexiteit en omvang van decentrale invoeding ziet Netbeheer Nederland op dit moment geen aanleiding om de huidige kostentoe rekening (8.3.2) aan te passen en/of om een producententarief (8.3.3) in te voeren.

Hoofdstuk 9 Levering en afnemers³

9.2 Consument - kleinverbruiker

Concreet leidt het bovenstaande tot het volgende voorstel:

- Het begrip kleinverbruiker beperkt gebruiken; enkel voor zo ver het gaat om meer technische en organisatorische bepalingen die samenhangen met het netbeheer;
- Introductie van het begrip 'consument' (naar analogie van artikel:7:5, eerste lid BW) in de wet: een consument is 'een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf';
- Het begrip kleinverbruiker vervangen door 'consument' in de regelgeving waar het gaat om 'contractuele' bescherming - die onafhankelijk van de aansluiting wordt gegeven aan consumenten.

In het licht van de Europese regelgeving is het begrijpelijk dat in paragraaf 9.2 wordt voorgesteld om voor leveranciersaangelegenheden het criterium "kleinverbruiker" te vervangen door het criterium "consument". Netbeheer Nederland waardeert het dat voor de technische en organisatorische bepalingen het meer objectieve criterium "kleinverbruiker" gehandhaafd kan blijven. Daarbij gaan we ervan uit dat de processen *Supplier of Last Resort* en (voor gas) "pieklevering" hier mede toe behoren. Als de *Supplier of Last Resort*-regeling (zoals opgenomen in de huidige AMvB Leveringszekerheid E en G) in enige vorm blijft bestaan, en dat ook daarvoor geldt dat de consumentenbescherming zich gaat beperken tot "consumenten", zal per aansluiting (in het centraal aansluitingenregister (CAR)?) moeten worden vastgelegd of sprake is van een "consument" of niet. Bijvoorbeeld bij een ZZP-er rijst de vraag of dit een consument is of een zakelijke kleinverbruiker. Er moet dus een eenduidig criterium komen waarmee vastgesteld kan worden welke aansluitingen het label "consument" moeten krijgen.

Wij hebben altijd begrepen dat leveranciers contractueel onderscheid (willen) maken tussen consumenten en zakelijke kleinverbruikers. Uiteraard is er geen bezwaar tegen indien de wetsartikelen, die kleinverbruikers contractueel extra beschermen, worden beperkt tot consumenten. Netbeheerders achten het van belang te blijven uitgaan van de technische capaciteit van de aansluiting (verplichte leveranciersmodel etc.). Leveranciers plegen zich ter zake te baseren op de eigen opgave van hun verbruikers. Vermeden moet worden dat verbruikers van de ene categorie naar de andere switchen. In deze zin begrijpen wij het consultatiedocument.

9.5 Overige consumentenbescherming

Uw reactie ten aanzien van bovenstaande voorstellen is gewenst.

In paragraaf 9.5 worden aanpassingen van de wet- en regelgeving aangekondigd om de schakeltijden tussen een dag- en nachttarief te harmoniseren. De sector is sinds enige tijd in gesprek met ACM over dit thema. De laatste stand van zaken van dit overleg is weergegeven in een brief van de vereniging Nedu namens leveranciers en netbeheerders aan ACM (kenmerk 14003 d.d. 8 januari 2014).

³ De reactie in dit hoofdstuk betreft niet de reactie van TenneT en GTS.

Wat de netbeheerders betreft is harmonisatie van de schakeltijden goed mogelijk mits er voldoende implementatietijd geboden wordt. Vooral vanwege die gebieden in Nederland waar niet op afstand geschakeld wordt door middel van bijvoorbeeld een toonfrequent signaal, maar door middel van een in de meterkast van de afnemer aanwezig schakelkastje. Daarnaast is het de vraag in hoeverre investeren in het harmoniseren en moderniseren van het schakelregime nog maatschappelijk verantwoord is nu het verschil tussen dag- en nachttarief vrijwel is vervaagd en nu we aan de vooravond van de grootschalige uitrol van de slimme meter staan, waarmee de schakelfunctie overbodig wordt.

Hoofdstuk 10 Codes⁴

10.1 Inleiding

De inhoud van deze paragraaf van het beleidsdocument geeft aanleiding tot enkele opmerkingen vooraf.

- In deze paragraaf wordt bij het eerste punt de inhoud van de tarievcodes geschetst. Uit deze schets zou geconcludeerd kunnen worden dat alleen de tariefstructuur voor de transporttarieven is opgenomen in de tarievcodes. Wij gaan ervan uit dat dit een verschrijving is en dat ook in de toekomst de tarievcodes zowel de tariefstructuur voor de aansluittarieven als voor de transporttarieven bevat.
- In deze zelfde paragraaf wordt bij het tweede punt aangegeven dat bij de informatiecode de vereniging Nedu niet alleen de rol vervult die de gezamenlijke netbeheerders vervullen bij de overige codes, maar dat Nedu bij de informatiecode tevens de rol van het GEN vervult. We nemen aan dat dit een verschrijving is aangezien de voorgeschreven toets met en door de representatieve organisaties ook ten aanzien van de informatiecode in het GEN plaatsvindt. Deze zijn immers niet in Nedu vertegenwoordigd.
- In de eerste zin onder het tweede punt wordt aangegeven dat de rest van de paragraaf niet alleen geldt voor de technische codes maar ook voor de informatiecode. Hoewel dat er niet expliciet staat, gaan wij er van uit dat hier evenzeer de tarievcodes beoogd worden.

10.2 Status van de codes

In het wetsvoorstel zal expliciet worden bepaald dat de codes algemeen verbindende voorschriften zijn die door ACM worden vastgesteld. De voorschriften binden dan naast de netbeheerders dus ook direct de afnemers. Het begrip 'voorwaarden' zal in dit kader niet langer worden gehanteerd, maar vervangen worden door 'voorschriften'.

Het expliciet in de wet vastleggen dat de codes algemeen verbindende voorschriften zijn, houdt, naar de mening van Netbeheer Nederland, in dat iets wordt vastgelegd dat breed is geaccepteerd. Netbeheer Nederland heeft daar geen bezwaar tegen zolang daar niet automatisch uit volgt dat voor de vaststelling van de codes te allen tijde de UOV-procedure moet worden gevolgd en/of dat tegen genomen codewijzigingsbesluiten geen bezwaar of beroep meer mogelijk is.

⁴ De reactie in dit hoofdstuk betreft niet de reactie van TenneT (behoudens het onderdeel Europese codes).

10.3 Inhoud codes

Ten aanzien van de inhoud van de codes wordt het volgende voorgesteld:

- De eerste afbakening van codes is dat zij slechts op het netbeheer (technische codes en tarievenscode) en de informatiestromen (informatiecode) betrekking hebben. De omschrijving en afbakening vloeit voort uit wettelijke taken. Codes kunnen dus geen betrekking hebben op aangelegenheden die niet zijn toevertrouwd aan netbeheerders of partijen betrokken bij de informatiestromen.
- Voor de technische codes geldt ten tweede dat zij betrekking hebben op functionaliteiten die rechtstreeks worden ervaren door de afnemers van de betreffende diensten, zoals producenten, leveranciers, handelaren, meetbedrijven en eindverbruikers. Indirecte functionaliteiten en regels over de interne werking van de netbeheerder en die geen externe effecten hebben voor marktpartijen worden niet in de codes opgenomen.
- Ten derde hoort slechts de regeling van technische functionaliteit in de technische codes thuis. Financiële aspecten zoals de financiële compensatie bij storingen vallen erbuiten en dienen in regelgeving te worden vastgelegd.
- Ten vierde zijn de technische codes beperkt tot technische functionaliteiten die publieke belangen dienen. Een publiek belang kenmerkt zich door algemeenheid naar persoon, plaats, rechtsfeit en tijd. Het overstijgt een individuele relatie. Voorbeelden van publieke belangen zijn de beschikbaarheid van infrastructuur, systeemdiensten, meetdiensten en verwerking van wisselingen van leverancier.

De in deze paragraaf geschetste inhoud van de codes komt vrijwel overeen met de huidige werkelijkheid en praktijk. Onduidelijk is wat wordt bedoeld met: "Indirecte functionaliteiten en regels over de interne werking van de netbeheerder, die geen externe effecten hebben voor marktpartijen" die niet in de codes worden opgenomen (tweede bullet, tweede volzin in het kader hierboven). De vraag rijst of dit betekent dat de Netkoppelingsvoorwaarden Gas – LNB moeten vervallen en worden ondergebracht in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen landelijke en regionale netbeheerders.

Wij ondersteunen dat er een eenduidige structuur komt in het samenstel van regelingen en codes. Bij het integraal opnemen in hogere regelgeving van spelregels met betrekking tot onderwerpen waarbij beleidsmatige aspecten de overhand hebben, wijzen wij erop dat de technische regelgeving vaak een gedetailleerdheid vereist die niet past in het karakter van hogere regelgeving. Wij stellen daarom voor om geen details in die hogere regelgeving op te nemen. Ten behoeve van de flexibiliteit stellen wij voor om in de AMvB of MR de kaderstellende randvoorwaarden van een dergelijke regeling op te nemen en wel op een zodanige wijze dat de integrale inhoudelijke regeling volledig kan worden uitgewerkt en opgenomen in de codes. Dat bevordert de leesbaarheid en toegankelijkheid van de voorwaarden.

10.4 Procedure codeproces

Voorstel is om het hiervoor beschreven codeproces in het wetsvoorstel op te nemen.

Wij constateren tot ons genoegen dat er ten aanzien van de knelpunten die er in het verleden in het codeproces zijn geweest, de laatste jaren een sterke verbetering is opgetreden. We verwijzen hiervoor naar de conclusies van de 25 maart 2013 gehouden ronde tafelbijeenkomst, waar het overgrote deel van de representatieve organisaties (GEN-leden) aanwezig was en waarvan de zeer breed gedragen conclusie zich als volgt laat samenvatten: het totstandkomingsproces van de codes verloopt momenteel goed en de enige overgebleven verbeterwens van de representatieve organisaties is het in wet- of regelgeving formaliseren van het initiatiefrecht voor het indienen van codewijzigingsvoorstellen voor andere partijen dan de gezamenlijke netbeheerders.

In deze ronde tafel is gebleken dat een fors deel van de in het consultatiedocument genoemde knelpunten zijn gebaseerd op rapportages en constatering uit het verleden die nu niet mee opgaan. Wij constateren dat het overleg binnen het GEN op dit moment als zeer constructief wordt ervaren. Ook is de doorlooptijd van codewijzigingsvoorstellen bij ACM het afgelopen jaar verbeterd. Wij zijn derhalve van mening dat de beleidsvoornemens in dit hoofdstuk beperkt zouden kunnen blijven tot de introductie van voornoemd initiatiefrecht.

Ten aanzien van voorgestelde procedure inzake het initiatiefrecht constateren wij dat er nu geen knelpunten zijn voor het geven van een initiatiefrecht aan representatieve organisaties. Op dit moment is dit geregeld in het reglement van het GEN en de dagelijkse praktijk biedt hiervoor ook ruimte. Overigens wijzen wij erop dat representatieve organisaties nu en ook straks ACM kunnen verzoeken de netbeheerders de opdracht te geven een codewijzigingsvoorstel in procedure te brengen. Tot nu toe is overigens in zeer beperkte mate gebruik van gemaakt van dit initiatiefrecht.

Als representatieve organisaties het recht krijgen om codewijzigingsvoorstellen te doen, is het wenselijk aan te geven wie ter zake als representatieve organisaties worden aangemerkt en welke organisaties het initiatiefrecht ter zake krijgen, mede gelet op de enorme overlap in de huidige representatieve organisaties die afnemers vertegenwoordigen.

Indien de beoogde wetwijziging toch op de in paragraaf 10.4.3 geschetste procedure wordt gebaseerd, hebben wij daarbij de volgende opmerkingen:

Wij missen de toelichting van de functie van het toesturen van een afschrift van het conceptvoorstel aan ACM op het moment dat dat ook naar het GEN gaat (eerste bullet). Uit het gebruik van de term "statuten" van het GEN zou kunnen worden afgeleid dat het GEN omgevormd wordt tot een zelfstandige stichting. Alleen rechtspersonen beschikken immers over statuten. Het GEN heeft al een gezamenlijk overeengekomen reglement.

In overleg met ACM hebben wij geconstateerd dat het toepassen van de UOV-procedure niet zinvol is als alle partijen zich achter een voorstel scharen. Zoals eerder ook al is vermeld, hebben wij inmiddels geconstateerd dat de doorloopsnelheid aan de zijde van ACM sterk is verbeterd.

Het afschaffen van (bezwaar en) beroep tegen codewijzigingsbesluiten willen wij eveneens ernstig afraden. Voor algemeen verbindende voorschriften geldt dat daartegen in beginsel geen beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht openstaat. Een achterliggende gedachte hiervan is dat een orgaan dat algemeen verbindende voorschriften vaststelt democratisch gelegitimeerd en dus ook gecontroleerd wordt. In het geval van ACM is dit niet aan de orde. De Minister kan immers niet in individuele gevallen, in casu codewijzigingen, ingrijpen of aanwijzingen geven, nu ACM is vormgegeven als zelfstandig bestuursorgaan. Het is vanuit rechtstatelijk oogpunt onwenselijk dat een toezichthouder besluiten neemt waar geen checks van de wetgevende (democratische) of rechterlijke macht op kunnen worden toegepast.

Naast dit meer principiële argument geldt dat artikel 37 lid 17 van de Richtlijn 2009/72/EG mogelijk in de weg staat aan het afschaffen van het instellen van beroep tegen codebesluiten. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat dit in de telecomsector ruim wordt uitgelegd. Vanuit de praktijk signaleren wij overigens dat er relatief weinig bezwaar- (en-of) beroepsprocedures tegen codebesluiten en wijzigingen daarvan worden gevoerd.

10.5 Europese codes

Uw inbreng ten aanzien van hoe omgegaan wordt met Europese codes is welkom.

Anders dan in paragraaf 10.1 wordt gesteld, heeft een aantal EU-codes wel betrekking op andere zaken dan alleen marktintegratie en grensoverschrijdende aangelegenheden. Met name bij elektriciteit zullen diverse codes impact hebben op de aansluit- en transportvoorwaarden voor zowel verbruikers als producenten, aangesloten op alle niveaus elektriciteitsnetten, niet alleen de netten in beheer bij TenneT.

De eerste EU-(gas)codes zijn inmiddels geïmplementeerd in de nationale codes. Er zijn afspraken gemaakt met EZ, ACM, Netbeheer Nederland en de beide landelijke netbeheerders over de verdeling van taken bij het opstellen en indienen van codewijzigingsvoorstellen ter implementatie van de EU-codes. Gelet op de rol die de beide landelijke netbeheerders vervullen bij het opstellen van de EU-code in ENTSO-E en ENTSO-G, is het evident dat de landelijke netbeheerders een prominente rol vervullen bij het opstellen van de codewijzigingsvoorstellen ter implementatie van de EU-codes. Uit oogpunt van efficiëntie en eenduidigheid stellen wij voor om de formele procedure identiek te laten zijn aan de procedure bij overige codewijzigingsvoorstellen. Dat levert als voordeel op dat voorstellen desgewenst gecombineerd kunnen worden. Evenals bij gewone codevoorstellen kunnen de gezamenlijke netbeheerders ook bij voorstellen ter implementatie van EU-codes in goed overleg onderling de taken verdelen tussen de landelijke netbeheerders en de regionale netbeheerders en het verenigingsbureau.