

Invulling begrip 'Efficiënte kosten' i.r.t. ingroeiperiode.

ACM heeft toegelicht dat zij zich genoodzaakt voelt (om juridische redenen) om de kosten in 2021 direct vast te stellen op de efficiënte kosten. Zij interpreteert efficiënte kosten als "een puntschatting". De vraag die vorige week ook naar boven kwam, is dan vervolgens: wat is efficiënt? Ten aanzien van die vraag hebben we een aantal (begrips)vragen waar we de reactie van ACM graag op horen.

1. O.a. als gevolg van het kostenbesparingsprogramma zijn de kosten van GTS in 2021 naar verwachting nagenoeg gelijk aan het door ACM in MB17 vastgestelde efficiënte kostenniveau in 2021. Het verschil tussen kosten en efficiënte kosten is daarmee ingelopen. Hoe verklaart ACM dat GTS haar kosten heeft gebracht naar het efficiëntie niveau in 2021, maar nog voor het jaar begint, direct weer 15% zakt in efficiëntie? (dit hadden we geschetst aan de hand van voorbeeld van de polsstokhoogspringer, waarbij de lat tijdens de sprong wordt verhoogd). M.a.w.: GTS heeft nu dezelfde score ondanks het forse kostenbesparingsprogramma. Kan ACM dit verklaren? Hoe redelijk acht ACM het om de theta direct op 86% te zetten (bijv. i.p.v. ingroeien vanuit de gedachte dat efficiëntie geen puntlanding is maar bijv. een bandbreedte en de netbeheerder ook in redelijkheid moet kunnen reageren op een opgelegde efficiëntie prikkel)? Voor de goede orde, dezelfde Sumicsid studie die is gebruikt voor het vaststellen van efficiëntie laat eveneens zien dat de "lat" gemiddeld 1,7% per jaar lager komt te liggen. Dat zou betekenen dat alleen al om die reden GTS in 2021 ca. 7% efficiënter is dan nu op grond van de Sumicsid studie met peiljaar 2017 wordt aangenomen.
2. Op basis van de slides lijkt ACM te kiezen voor een bepaalde interpretatie van het woord inefficiëntie, namelijk dat de efficiënte kosten van GTS gelijk worden gesteld aan de kosten van TSO op de frontiers. Met andere woorden: GTS moet de goedkoopste zijn. Dat terwijl de RNB's bijvoorbeeld worden vergeleken met het gemiddelde. Dat *efficiënte* kosten precies gelijk zouden moeten zijn aan de *laagste* kosten is voor GTS niet duidelijk. Daar spelen wat GTS betreft ook nog vele andere factoren een rol (bijv. kwaliteit die geboden wordt; dit element wordt genegeerd in de benchmark). Ook in normale economische omstandigheden (in markt met concurrentie) is het niet zo dat er in een sector maar 1 efficiënt bedrijf is, en dat de andere bedrijven in de sector failliet gaan als ze niet net zo goedkoop zijn als het allergeedkoopste bedrijf. Er kunnen wel degelijk efficiënte bedrijven opereren die niet de goedkoopste zijn. Deze bedrijven hoeven niet allemaal een cost-leadership strategy te volgen om efficiënt en succesvol te zijn. Als een TSO 10% meer kosten maakt en daarvoor relevante output levert (bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteit) die niet in de benchmark wordt meegenomen, is een dergelijke TSO nog steeds efficiënt maar niet de goedkoopste. Waarom kiest ACM voor de interpretatie van efficiëntie als 'goedkoopste'? Een meer genuanceerde aanpak zou kunnen zijn – in lijn met Ofgem en Ofwat - om het bovenste kwartiel van efficiëntie scores als "lat" te gebruiken bij de toepassing van de GTS score in de regulering. We vragen ACM dit als mogelijkheid in de overwegingen mee te nemen.
3. ACM lijkt voornemens de BM score 1 op 1 toe te passen op de verwachte kosten van GTS in 2021. Dat is kennelijk het efficiënte kostenniveau en moet in de redenering van ACM als puntlanding worden beschouwd. Echter, uit het X-factor model blijkt dat gedurende de reguleringsperiode de kosten van GTS verder dalen, en daarmee onder het efficiënte kostenniveau komen te liggen. Sterker, de kosten dalen met maar liefst EUR 100 miljoen tijdens de periode (tot 2026). ACM blijft echter in de jaren na 2021 de theta onveranderd toepassen, waardoor de toegestane inkomsten ver onder het efficiënte kostenniveau van 2021 worden vastgesteld. Dat is niet redelijk. Het ligt in de lijn der verwachting dat, wanneer de kosten in latere jaren dalen onder het vastgestelde efficiëntie niveau in 2021, de theta dan toeneemt. Immers, de kosten van GTS zijn gedaald, en is dus – in lijn met de redenering van ACM - efficiënter geworden, terwijl dat niet is vastgesteld voor haar peers. Sterker, uit de Sumicsid studie blijkt dat de peers van GTS gemiddeld juist dichterbij GTS komen te liggen door de jaren heen. De

reden waarom de kosten dalen is niet doorslaggevend. ACM noemde tijdens de KBG de dalende WACC als voorbeeld, maar uit het individuele rapport blijkt juist dat een dalende WACC leidt tot een sterke verbetering van de score van GTS (een daling van de WACC met 1,2% leidt tot een toename van de score van GTS met 7%). Toch past ACM de theta uit 2021 niet alleen toe in 2021, maar elk jaar gedurende de reguleringsperiode. Met als gevolg dat de inkomsten van GTS lager worden vastgesteld dan het efficiënte kostenniveau 2021. Waarom houdt ACM vast aan dezelfde hoogte van de theta gedurende de reguleringsperiode, terwijl kosten wel sterk dalen gedurende de periode? We vragen ACM een zelfde systematiek te overwegen als bij de toepassing van de WACC voor bestaand en nieuwe kapitaal: pas als het GAW-niveau uit 2021 wordt overschreden, wordt de WACC voor nieuw kapitaal toegepast.