Autoriteit
Consument & Markt

Hoofdpuntenverslag

Klankbordgroepbijeenkomst methodebesluiten 2022
d.d. 16 november 2020, via Webex

Dit hoofdpuntenverslag dient gelezen te worden in combinatie met de bijbehorende presentaties.

Aanwezigen

Partij
Energie-Nederland
Enexis
Gasunie Transport Services B.V.
Liander N.V.
Netbeheer Nederland
Stedin
TenneT
VEMW
ACM

Agenda

1. Opening
2. Toepassing benchmark TenneT
3. Uitwerking schatting kapitaalkosten TenneT:
    - Schatten investeringen
    - Cobra-kabel:
        - Afschrijvingstermijn
        - Gebruik doelmatigheidstoets
    - Net op zee:
        - Afschrijvingstermijnen
        - Gebruik doelmatigheidstoets
4. Rondvraag en afsluiting

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
www.acm.nl
070 722 20 00

Autoriteit
Consument & Markt

1. Opening

De ACM opent de vergadering en heet de aanwezigen welkom. De ACM licht toe dat deze vergadering bedoeld is als wettelijk vooroverleg. Vervolgens neemt de ACM het schema van de komende KBG-bijeenkomsten door. De ACM merkt op dat er op 14 januari een extra KBG-bijeenkomst is gepland. Tijdens deze bijeenkomst worden de onderwerpen 'Integraal methode TenneT' en 'Integraal methode RNB's' behandeld.

2. Toepassing benchmark TenneT

Presentatie van de ACM – resultaat, beoordeling en reactie op kritiek

De ACM presenteert het resultaat van TCB18 voor TenneT (slide 7) en de vraagstukken die spelen in de beoordeling van dit resultaat (slide 8-15). De ACM geeft ook een reactie op de kritiek van Oxera, dat in opdracht van TenneT onderzoek heeft gedaan naar TCB18 (slide 16-20).

E-NL vraagt of de ACM ook naar maatschappelijke baten van Wintrackmasten kijkt voor de bepaling van de benchmarkscore.

- De ACM antwoordt dat in de benchmark niet het nut van het netwerk wordt gemeten. Dat de meerkosten voor Wintrackmasten buiten de benchmark worden gelaten, heeft een formele oorzaak, namelijk dat het gebruik van Wintrackmasten is voorgeschreven in de Rijksinpassingsplannen, waardoor het voor TenneT geen managementbeslissing meer is.

Presentatie TenneT

TenneT presenteert haar kritiek op de benchmark. TenneT maakt hierbij onderscheid tussen algemene kritiek op TCB18 (slides 4-10) en kritiek op keuzes in TCB18, die specifiek voor TenneT nadelig uitpakken (slides 11-17). TenneT concludeert dat het resultaat van TCB18 niet kan kloppen en ook niet klopt, en dat er daarom onvoldoende basis is om het in de regulering toe te passen (slide 18).

VEMW vindt dat TenneT op details inzoomt en dat er dan vanzelf verschillen worden gevonden. VEMW vraagt zich af of dit iets bijdraagt en vindt dat het gebruik van meerdere outputparameters maakt dat TSO's met elkaar kunnen worden vergeleken. Zij vindt de kritiek van TenneT dat het resultaat van TCB18 afhankelijk is van de gekozen steekproef te makkelijk. De vraag is hoe de uitkomsten zouden veranderen bij een andere steekproef. Eventueel kan hiervoor worden gekeken naar de steekproef in de vorige benchmark (back casten). VEMW ziet dat er steeds meer TSO's meedoen, waardoor de uitkomsten beter zouden moeten worden. Zij is er niet van overtuigd dat de benchmarkmethode op zich niet deugt.

TenneT vindt niet dat zij inzoomt op details. Het vervangen van transformatorvermogen als outputparameter geeft bijvoorbeeld een groot verschil in uitkomsten. Wat de steekproef betreft, stelt TenneT vast dat uitkomsten veranderen, zodra er waarnemingen uit de steekproef worden verwijderd. Zij maakt niet het punt dat bijvoorbeeld België mee had moeten doen, maar dat de methode robuust moet zijn voor de omvang en samenstelling van de steekproef.

Liander mist het woord 'plausibiliteit' in de discussie. Hoe verklaart de ACM dat een netbeheerder in vijf jaar tijd van 100% efficiëntie naar 80% efficiëntie gaat?

- De ACM reageert dat het resultaat de vorige keer niet 100% was, maar tussen 83%-85%, afhankelijk van de inclusie van de NorNed-kabel. De ACM is het dus niet eens met het gepresenteerde uitgangspunt. Volgens de ACM is de conclusie van TCB18 dat TenneT niet tot de front-runners behoort en het is niet eerste keer dat TenneT een dergelijk resultaat behaalt. De ACM vraagt zich af hoe TenneT zichzelf vergelijkt met de andere Europese toezichthouders.

TenneT merkt op dat zij in de vorige benchmark wel 100% efficiënt was, maar dat de ACM nog aanpassingen op dat resultaat deed, waardoor TenneT naar 85% ging. Dat TenneT in TCB18 minder efficiënt is geworden over de tijd, heeft volgens haar te maken met de stijging van de operationele kosten en de investeringsbedragen. Een goed model zou daarmee volgens TenneT rekening moeten houden. Verder vindt TenneT dat zij niet alleen generieke kritiek levert, maar ook inhoudelijke kritiek. Zo zou de introductie van de outputparameter circuit ends, ter vervanging van transformatorvermogen, 20% inefficiëntie schelen. TenneT is niet overtuigd dat zij deze 20% aan kosten kan wegsnijden. De prikkel zou robuust moeten zijn. Als de ACM erkent dat het gebruik van transformatorvermogen een dergelijk groot effect op de efficiëntiescore heeft, dan is de vraag wat daar vervolgens mee gebeurt. Als TenneT naar haar eigen prestaties kijkt, dan vindt zij zichzelf een actieve en geëngageerde TSO, die probeert best-practices toe te passen en efficiënt opereert. Andere TSO's gaan bij TenneT te rade over offshore netten, dat zegt volgens TenneT iets over haar status.

Liander benadrukt dat TenneT straks wel in staat moet zijn om de regionale netbeheerders te faciliteren in waar zij transportbehoefte hebben. Dit is zeer belangrijk in de komende vijf tot zes jaar. Het zou jammer zijn als TenneT hierin wordt belemmerd door toepassing van het benchmarkresultaat.

Enexis sluit zich bij de opmerking van Liander aan.

Dat andere TSO's bij TenneT komen kijken, is volgens VEMW geen teken van efficiëntie. Het zegt alleen dat er nieuwe ontwikkelingen zijn.

TenneT vindt de vraag hoe zij zichzelf beoordeelt in Europees verband niet zo relevant, het gaat erom dat het benchmarkonderzoek robuuste resultaten oplevert.

Liander vraagt aan de ACM of zij de vrees van Liander deelt als het gaat om het faciliteren van de transportbehoefte en de mogelijke belemmering die het benchmarkonderzoek daarvoor levert.

- De ACM antwoordt dat zij alle ingebrachte zorgen van de KBG-leden serieus neemt en dat het onderwerp 'toepassing benchmark' later in dit blok nog ter sprake komt.

Presentatie van de ACM - toepassing

De ACM constateert dat haar beoordeling van de TCB18 kan eindigen met de conclusie dat TenneT voor 73% tot 75% efficiënt is en vraagt aan de KBG-leden wat dit volgens hen moet betekenen voor de toepassing van dit resultaat (slide 21).

VEMW vindt het ten principale begrijpelijk dat een netbeheerder denkt 100% efficiënt te zijn. Zij is echter heel blij met de Europese benchmark, want dit zorgt voor vergelijkingsmateriaal. Volgens VEMW is er op dit moment geen betere methode, dus het is goed dat men de methode telkens probeert te verbeteren. Daar komt dan een mate van efficiëntie uit op basis van objectiveerbare redenen. VEMW vindt dat de TSO zelf moet kijken naar wat hij kan verbeteren, dat moet niet voorgeschreven worden door de toezichthouder. De benchmark geeft volgens VEMW een uitstekende prikkel om scherp te blijven. Zij is van mening dat het resultaat van TCB18 onverkort moet worden toegepast.

GTS reageert dat zij de algemene kritiek van TenneT op TCB18 herkent. GTS vindt ook dat in TCB18 onvoldoende rekening is gehouden met de leeftijd van de assets en met de complexiteit van de omgeving.

GTS merkt op dat het DEA-model geen onderscheid kan maken tussen inefficiëntie en ruis. Los van de discussie of Stochastic Frontier Analysis (SFA) bruikbaar is, is de vraag volgens GTS waarom de ACM de resultaten uit het model volledig toeschrijft aan inefficiëntie.

- De ACM antwoordt dat TSO's onder de best practice frontier per definitie inefficiënt zijn, mits uiteraard de frontier correct is. Binnen TCB18 wordt daarom veel tijd gestoken in het neerzetten van die frontier en is ook de ACM daarna kritisch bij het beoordelen van TCB18. Als gevolg daarvan is de score voor GTS uiteindelijk opwaarts bijgesteld.

Stedin beschrijft dat er bij de RNB's aanvankelijk ook grote verschillen in efficiëntie waren, maar dat deze na 20 jaar regulering zijn gereduceerd tot nog maar een paar procentpunten. Stedin vindt het daarom verbazingwekkend dat er nu een dergelijk grote inefficiëntie bij TenneT wordt gemeten. Stedin is van mening dat het resultaat van TCB18 niet toegepast kan worden, want de uitkomst is niet waarschijnlijk.

Liander vraagt zich af wat de toepassing van het benchmarkresultaat betekent. Als het efficiënter kan dan moet het efficiënter, maar wat betekent een inefficiëntie van 25%? Liander vraagt de ACM wat zij hiervan verwacht.

- De ACM antwoordt dat zij wil prikkelen tot meer kostenefficiëntie, maar dat er ook sprake kan zijn van sunk costs. De vraag is dan hoe de pijn moet worden verdeeld. In de vorige reguleringsperiodes is bijvoorbeeld een ingroeipad toegepast van 15 jaar, waardoor de pijn gelijk werd verdeeld over TenneT en de afnemers.

TenneT merkt op dat zij niet tegen benchmarken is, maar dat het resultaat dan wel robuust moet zijn. Het transformatorvraagstuk heeft volgens TenneT een gigantische impact, want de efficiëntie is structureel hoger bij het gebruik circuit ends als outputparameter. TenneT vindt het daarom maar de vraag of het huidige resultaat onverkort moet worden toegepast: dat zou TenneT een prikkel geven om de transformatoren van de regionale netbeheerders te kopen. Verder ziet TenneT geen andere toezichthouder in Europa die het benchmarkresultaat één op één overneemt in de regulering; de ACM zou moeten kijken naar het gebruik van het resultaat door haar peers. Tot slot vindt TenneT de uitkomst van TCB18 strijdig met de uitkomsten van projectspecifieke doelmatigheidstoetsen door de ACM, die een efficiëntie aangeven in de range 95%-100% voor recente investeringen. TenneT wil dat het resultaat van TCB18 niet wordt toegepast, omdat zij de uitkomsten onvoldoende robuust vindt.

- De ACM vraagt zich af hoe TenneT kijkt naar het kostenbesparingsprogramma van GTS.

TenneT antwoordt dat de voor haar belangrijkste cost drivers niet zijn meegenomen in het onderzoek en dat zij daarom niet de handschoen kan oppakken. TenneT moet namelijk meer onderhoud plegen en meer investeren; dat laat onverlet dat TenneT altijd kijkt of het goedkoper kan. Verder kan TenneT de goede uitkomsten van de doelmatigheidstoetsen van investeringen niet rijmen met de uitkomst van TCB18. TenneT merkt tot slot op dat zij in een andere investeringscyclus zit dan GTS en dat het daardoor moeilijker is om besparingen door te voeren.

Liander vindt ook dat benchmarkresultaat met deze lage score niet toepasbaar is. In de toepassing zou rekening gehouden moeten worden met de opdracht waar TenneT voor staat. De regionale netbeheerders moeten nu alle zeilen bijzetten om voldoende transportcapaciteit te leveren, TenneT moet dit voldoende kunnen faciliteren. Liander heeft sterke twijfel bij de plausibiliteit van de uitkomsten van TCB18.

GTS voegt nog toe dat zij vindt dat het kostenbesparingsprogramma in deze discussie verkeerd wordt gebruikt. GTS dacht met het kostenbesparingsprogramma namelijk het hele gat aan inefficiënte dat uit de vorige benchmark naar voren kwam te hebben gedicht. TCB18 levert echter weer een grotere inefficiëntie op, dus volgens GTS is het resultaat niet robuust.

- De ACM geeft aan dit niet te herkennen en dat de ACM en GTS een verschillend beeld hebben bij de resultaten uit het verleden en de betekenis hiervan bij het besparingsprogramma van GTS.

3. Uitwerking schatting kapitaalkosten TenneT: schatten investeringen

De ACM komt terug op de invulling van de methode van doorrollen en bijschatten, die zij de komende reguleringsperiode bij TenneT toe wil passen. Nu de ACM de investeringsplannen heeft beoordeeld, stelt zij voor om investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar na te calculeren. In het x-factorbesluit schat zij dan de investeringen op basis van de drie peiljaren en daarna zal zij nacalculeren.

De ACM vraagt wat de KBG-leden van het voorstel vinden om investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar na te calculeren.

TenneT vindt dat doorrollen leidt tot een betere schatter van de werkelijke kosten naar de toekomst toe. Voor het bijschatten vindt zij dat de investeringsplannen de beste schatter zijn, maar zij begrijpt het voorstel van de ACM. Zij vindt dat het voorstel van de ACM recht doet aan de zorgen die TenneT heeft over het bijschatten van investeringen. TenneT benoemt één aandachtspunt. Zij geeft aan een aantal grote projecten te hebben voor de grootschalige vervanging van IT-infrastructuur. Haar vraag daarbij is of de afschrijvingstermijnen die daarvoor staan wel altijd kloppen.

VGN reageert dat zij het eens is met de methodiek die de ACM voorstelt. Zij geeft aan dat deze methodiek ook voor GTS opgaat. VGN wil dat het voorstel daarbij ook wordt toegepast.

- De ACM reageert dat zij de zienswijze van VGN kent en neemt het punt mee.

E-NL geeft aan dat zij het eens is met het voorstel van de ACM.

3. Uitwerking schatting kapitaalkosten TenneT: Cobra-kabel

TenneT heeft eerder betoogd dat de economische levensduur van de Cobra-kabel korter is dan de technische levensduur en heeft een afschrijvingstermijn van 25 jaar voorgesteld (Slide 33). De ACM concludeert na onderzoek echter dat de technische levensduur 40 jaar nodig is. Zij vraagt de KBG-leden wat zij vinden van het voorstel van twee activa categorieën (offshore DC-Kabel en converterstation) met een afschrijftermijn van 40 jaar.

TenneT reageert en stelt dat zij naar eer en geweten de termijn van 25 jaar heeft betoogd. Nu de ACM aangeeft het anders te zien, kan TenneT daarmee leven. TenneT maakt een kleine kanttekening: componenten in converterstations hebben wel een kortere levensduur. Dat is onshore ook zo. TenneT gaat ervan uit dat dit ook geldt voor de Cobra-kabel.

E-NL vindt dat een logische redenering van TenneT

- De ACM geeft aan dat in de afgelopen periode sprake is geweest van een te hoge vergoeding, doordat eerder uit is gegaan van een kortere afschrijvingsperiode. De ACM stelt voor om het verschil niet in een keer te verrekenen, maar te verdelen over de resterende levensduur van het actief.

Wat vinden de KBG-leden van dit voorstel?

E-NL en TenneT vinden het een goed voorstel.

De ACM gaat vervolgens in op het gebruik van de project-specifieke doelmatigheidstoets van de Cobra-kabel bij doorrollen. Omdat de Cobra-kabel niet mee kan worden genomen in de totale kostenbenchmark, wil de ACM de project-specifieke doelmatigheidstoets toepassen en het resultaat gebruiken bij doorrollen door uit te gaan van het doelmatige investeringsbedrag.

Wat vinden de KBG-leden van dit voorstel?

TenneT geeft aan dat in beginsel de project-specifieke toets gebruikt kan worden. Deze geeft ook duidelijkheid over inefficiënties. TenneT kan zich vinden in het voorstel.

3. Uitwerking schatting kapitaalkosten TenneT: net op zee

De ACM legt kort de achtergrond van het net op zee uit (slides 41-44). De ACM stelt voor om de nog te vergunnen windparken afschrijvingstermijnen te maximeren op 30 jaar in plaats van op 20 jaar. Voor al vergunde windparken is 20 jaar gehanteerd en komt er geen wijziging (slide 45). Wat vinden de KBG-leden van deze voorstellen?

TenneT geeft aan dat zij zich hier in kan vinden. Zij heeft nog wel een vraag over waar de scheiding tussen al vergund en nog te vergunnen wordt gemaakt en vraagt zich af of Routekaart 2023 en Routekaart 2030 worden gebruikt.

- De ACM wijst op de tabel op slide 41. Als de wetswijziging doorgaat, kan de vergunningsduur 40 jaar worden, maar het idee is dan dat afschrijvingstermijn 30 jaar wordt.

TenneT geeft aan dat er bij de oude parken altijd is uitgegaan van 20 jaar. Dus de knip tussen al vergund en nog te vergunnen parken is een logische knip.

Vervolgens gaat de ACM in op het gebruik van de project-specifieke toets voor het net op zee.

Wat vinden de KBG-leden van het voorstel om het resultaat van de project-specifieke toets van Borssele alpha en beta te gebruiken door bij doorrollen uit te gaan van het doelmatige investeringsbedrag?

TenneT geeft aan dat de project-specifieke toets bruikbaar is en kan de redenering volgen.

E-NL geeft aan dit ook te kunnen volgen.

4. Rondvraag en afsluiting

De ACM merkt op dat tijdens de volgende KBG-bijeenkomst op 30 november a.s. de onderwerpen ‘Inkoopkosten Transport’, ‘Frontier shift net op zee (TenneT)’, ‘WACC-energietransitie’ en ‘Gasregulering’ op de agenda staan. Vervolgens sluit zij om 14.45 uur de vergadering.

Autoriteit
Consument & Markt

Reacties op Hoofdpuntenverslag Klankbordgroepbijeenkomst methodebesluiten 2022
d.d. 16 november 2020 via Webex

Omdat vanwege de Corona-crisis alle KBG-bijeenkomsten voorlopig via Webex zullen plaatsvinden, neemt de ACM eventuele toevoegingen aan het verslag tijdelijk op bij de reacties. Zodra het weer mogelijk is de KBG-bijeenkomsten bij de ACM te houden, vervalt deze mogelijkheid en zal de ACM zoals voorheen gebruikelijk eventuele toevoegingen die niet zien op de correcte weergave van de bijeenkomst apart toevoegen aan het dossier.

Enexis
Pagina 4, laatste alinea, de passage: Liander vindt ook dat benchmarkresultaat met deze lage score niet toepasbaar is. In de toepassing zou rekening gehouden moeten worden met de opdracht waar TenneT voor staat. De regionale netbeheerders moeten nu alle zeilen bijzetten om voldoende transportcapaciteit te leveren, TenneT moet dit voldoende kunnen faciliteren. Liander heeft sterke twijfel bij de plausibiliteit van de uitkomsten van TCB18.
Aanvullen
*'Liander vindt ook dat benchmarkresultaat met deze lage score niet toepasbaar is. In de toepassing zou rekening gehouden moeten worden met de opdracht waar TenneT voor staat. De regionale netbeheerders moeten nu alle zeilen bijzetten om voldoende transportcapaciteit te leveren, TenneT moet dit voldoende kunnen faciliteren. Liander heeft sterke twijfel bij de plausibiliteit van de uitkomsten van TCB18**. **De opdracht van TenneT en de RNB's m.b.t. de energietransitie mag niet in gevaar komen'.***

Pagina 5, 8e, alinea, de passage: TenneT reageert en stelt dat zij naar eer en geweten de termijn van 25 jaar heeft betoogd. Nu de ACM aangeeft het anders te zien, kan TenneT daarmee leven. TenneT maakt een kleine kanttekening: componenten in converterstations hebben wel een kortere levensduur. Dat is onshore ook zo. TenneT gaat ervan uit dat dit ook geldt voor de Cobra-kabel.
Aanvullen
'TenneT reageert en stelt dat zij naar eer en geweten de termijn van 25 jaar heeft betoogd. Nu de ACM aangeeft het anders te zien, kan TenneT daarmee leven. TenneT maakt een kleine kanttekening: componenten in converterstations hebben wel een kortere levensduur. Dat is onshore ook zo. TenneT gaat ervan uit dat dit ook geldt voor de Cobra-kabel. ***De ACM antwoordt dat dat inderdaad de intentie is'.***

TenneT
Pagina 6, 4e alinea, de passage: TenneT geeft aan dat in beginsel de project-specifieke toets gebruikt kan worden. Deze geeft ook duidelijkheid over inefficiënties. TenneT kan zich vinden in het voorstel.
Aanpassen en aanvullen
'TenneT geeft aan dat in beginsel de project-specifieke toets gebruikt kan worden ***om de efficiënte kosten te bepalen.*** *~~Deze geeft ook duidelijkheid over inefficiënties~~. TenneT kan zich vinden in het voorstel'.*

Pagina 6, 10e alinea, de zin: TenneT geeft aan dat de project-specifieke toets bruikbaar is en kan de redenering volgen.
Aanpassen en aanvullen
'TenneT geeft aan dat de project-specifieke toets ***in beginsel*** *bruikbaar is* ***om de efficiënte kosten te bepalen*** *en* ***dat zij*** *~~kan~~ de redenering* ***kan*** *volgen'.*