

PLEITAANTEKENINGEN

Pleitaantekeningen van Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders elektriciteit voor de hoorzitting van de Autoriteit Consument en Markt d.d. 30 mei 2013 inzake ontwerp methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit voor de periode 2014-2016.

Zaaknummer: 103999 Methodebesluit NE6R

Geachte leden van de hoorcommissie,

1. Netbeheer Nederland maakt graag gebruik van de mogelijkheid in te spreken op het ontwerp-methodebesluit voor regionale netbeheerders elektriciteit.
2. In aanvulling op deze pleitaantekeningen zal Netbeheer Nederland, in het bijzonder namens de regionale netbeheerders elektriciteit, een nader uitgewerkte schriftelijke zienswijze bij Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) indienen.
3. Op dit moment beperkt Netbeheer Nederland zich tot de volgende onderwerpen:
 - Procedure
 - WACC
 - Begininkomsten op efficiënte kostenniveau (hierna: One off)
 - Q-factor
4. Netbeheer Nederland verzoekt ACM om deze pleitaantekeningen en de hierop volgende schriftelijke zienswijze te betrekken bij de vaststelling van het definitieve methodebesluit.

I. Inleidende opmerkingen

1. Als inleiding verwijst Netbeheer Nederland aan het persbericht waarmee NMa de methodebesluiten voor de RNB's NE5R en NG4R aankondigde.

“Stijgende transporttarieven gas en elektriciteit

De tariefstijging van 5 tot 7% weerspiegelt deels een inhaalslag omdat de huidige tarieven al enige tijd niet meer voldoende zijn om alle kosten te dekken. De transport- en aansluittarieven van elektriciteit en de transporttarieven van gas stijgen dan ook omdat de NMa verdere kostenstijgingen verwacht op het gebied van duurzame energie en vervangingsinvesteringen.”

2. Inmiddels zijn 3 jaar verstreken, van tariefstijging lijkt geen enkele sprake meer te zijn en is er zelfs sprake van een terugval van tenminste 500 miljoen. Betekent dit ook dat er geen ruimte meer nodig is om bovengenoemde investeringen in duurzaam en vervanging uit te voeren?

Herziening wettelijke kader (STROOM)

3. Daarbij heeft Netbeheer Nederland een belangrijk zorgpunt. Dit vloeit voort uit het feit dat het geldende wettelijke kader voor de regionale netbeheerders, zoals vastgelegd in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, op dit moment onderwerp is van ingrijpende herziening. ACM stelt in de inleiding van het ontwerp methodebesluit het volgende:

“ACM is zich ervan bewust dat er voorstellen tot wijziging van de E-wet bij de Tweede Kamer zijn ingediend. ACM stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben en dat zij de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen.”

Dat ACM zich bewust is van de mogelijke consequenties van de herziening van het wettelijke kader blijkt ook uit het feit dat zij gekozen heeft voor de – wettelijk gezien – kortst mogelijke periode van regulering, namelijk 3 jaar.

4. De regionale netbeheerders zijn op dit moment in het kader van het STROOM traject intensief betrokken bij de herziening van het wettelijk kader. Netbeheer Nederland is van mening dat de door ACM gekozen beleidslijn om niet te anticiperen op toekomstige wetswijzigingen niet van toepassing kan zijn op een herziening van het wettelijk kader, zoals die thans zichtbaar wordt. Netbeheer Nederland vindt het niet gepast om op zeer korte termijn een aantal ingrijpende reguleringsmaatregelen te nemen waarvan de diepgang zich niet verhoudt tot de onzekere wettelijke omstandigheden waarin de regionale netbeheerders, afnemers en leveranciers zich op dit moment bevinden.

5. Met het oog op de energietransitie zou binnen de gekozen reguleringsperiode duidelijk kunnen worden dat regionale netbeheerders over ruimere investeringsmogelijkheden moeten kunnen beschikken. Dit ter dekking van de verwachte kostenstijgingen op het gebied van duurzame energie en vervangingsinvesteringen.
6. ACM zou volgens Netbeheer Nederland moeten bijdragen aan een positieve ontwikkeling van het investeringsklimaat. Dit betekent concreet bij de bepaling van een efficiënte maatstaf hier rekening mee gehouden moet worden.

II. Procedure

Vorbereidende klankbordgroepen

7. In voorbereiding op het ontwerp methodebesluit voor de periode 2014-2016 heeft ACM overleg gevoerd via zogenoemde klankbordgroepen. Deze klankbordgroepen kenmerkten zich dikwijls door een goede inhoudelijke discussie. Hierin werd de lijn voortgezet die eerder was ingezet via informeel thema-overleg.
8. Op grond van de gevoerde discussies was redelijkerwijs te verwachten dat de inhoudelijke voornemens van ACM zouden worden herzien in het ontwerp methodebesluit. Echter, dat bleek niet zo te zijn.
9. Al met al is bij de regionale netbeheerders bij de afronding van het overleg de indruk ontstaan niet serieus te worden genomen. Dat heeft de vraag doen rijzen of het overleg wel met de nodige zorgvuldigheid is gevoerd.
10. Afgezien van de inhoudelijke voornemens van ACM ten aanzien van het methodebesluit, ontbrak in de laatste bijeenkomst van 12 maart de motivering ten aanzien van de gemaakte keuzes, welke niet in lijn zijn met hetgeen uit eerdere discussies redelijkerwijs kon worden verwacht. Dit geldt met name ten aanzien van de vaststelling van de WACC en de toepassing van de zogenoemde One off.
11. Ten aanzien van de WACC werd in de klankbordgroepen gesproken over de onwenselijkheid van de prikkel om in elke periode telkens te herfinancieren. Aanvankelijk ontstond het idee dat hier serieus aandacht aan zou worden besteed. Uit de tijdens de laatste klankbordgroep gepresenteerde voornemens bleek echter dat ACM zonder motivering volledig was voorbijgegaan aan de eerder besproken argumenten.
12. Wat betreft de toepassing van de One off hebben zowel regionale netbeheerders als klantorganisaties blij gegeven van hun voorkeur voor een geleidelijke tariefontwikkeling en geen grote sprongen, ook niet tussen twee reguleringsperiodes in. Ook hier bestond de indruk dat dit in serieuze overweging zou worden genomen. Tijdens de laatste klankbordgroep bleek echter dat ACM ook met betrekking tot dit onderwerp zonder nadere motivering een van de verwachting afwijkende keuze zou gaan maken.

Kostenbesparing marktmodel

13. Tenslotte de procedure met betrekking tot het onderzoek kostenbesparing invoering van het marktmodel. ACM heeft begin dit jaar aangegeven de regionale netbeheerders te horen voordat de resultaten van het onderzoek worden verwerkt in het ontwerp methodebesluit. Tot op heden zijn er nog geen resultaten gedeeld. In de ogen van Netbeheer Nederland blijft ACM in gebreke bij eerdere toezeggingen om de resultaten te delen. In de ontwerp methodebesluit staat nu dat de resultaten pas bij in het definitieve methodebesluit kenbaar worden voor de regionale netbeheerders. Netbeheer Nederland pleit ervoor dat regionale netbeheerders worden geconsulteerd inzake de resultaten van het onderzoek voordat deze een plaats krijgen in het definitieve methodebesluit.

Zaken van inhoudelijke aard

III. WACC

Algemeen

14. In het algemeen stelt Netbeheer Nederland dat de fusie van ACM geen aanleiding kan zijn om onderdelen van de methode van de vermogenskostenvoet aan te passen.
15. Tijdens de voorbereiding op het ontwerp methodebesluit is veel aandacht uitgegaan naar de vaststelling van de vermogenskostenvoet, de WACC. De WACC wordt door ACM gebruikt om te zorgen dat de regionale netbeheerders een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen kunnen behalen. Vanuit het perspectief van de regionale netbeheerders is een correcte vaststelling van de WACC tevens van belang omdat het de regionale netbeheerders in staat stelt om vermogen aan te trekken voor investeringen. De WACC zoals die in het ontwerp methodebesluit is vastgesteld draagt hier niet aan bij.
16. De zorgen van Netbeheer Nederland betreffen zowel de vergoeding Eigen Vermogen als de vergoeding Vreemd Vermogen. Beide componenten worden hieronder besproken. Daarnaast blijkt dat ACM in een vergelijking met recente besluiten van andere Europese toezichthouders de laagste WACC vaststelt.

Evenwichtigheid en consistentie bij bepaling vergoeding Eigen Vermogen

17. Bij het vaststellen van het methodebesluit stuit ACM meermalen op het gegeven dat er meerdere methodes zijn om een bepaalde parameter vast te stellen, waarbij de ene methode niet zondermeer juister of betrouwbaarder is dan de andere. Hetzelfde geldt wanneer er verschillende onderzoeken of inschattingen zijn met verschillende resultaten.
18. ACM heeft een modus gevonden om hiermee om te gaan. In een dergelijk geval middelt ACM de uitkomsten van de verschillende methodes, onderzoeken of inschattingen, of gebruikt zij een mediaan. Echter op een tweetal punten, te weten de risicovrije rente en de marktriscopremie doet ACM dit niet. Dit is opmerkelijk nu juist op die punten aanleiding bestaat om voor een consistente methodiek te kiezen.
19. De door ACM voorgestelde methode om de WACC vast te stellen maakt gebruik van inconsistente referentieperiodes voor de risicovrije rente en de marktriscopremie. Netbeheer

Nederland is van mening dat dit onjuist is en dat gebruik gemaakt dient te worden van dezelfde referentieperiode voor de parameters. Het vorenstaande is zeker van belang gelet op de correlatie tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie.

Marktrisicopremie

20. Er zijn grofweg twee benaderingen voor de bepaling van de toekomstige marktrisicopremies: (i) backward-looking op basis van langjarige historische gemiddelden ("DMS"¹) en (ii) forward-looking op basis van marktverwachtingen ("DGM"²). Er bestaat bepaald geen consensus in de literatuur over het antwoord op de vraag welke methode de beste voorspeller voor de (nabije) toekomst oplevert. Geen van beide methodes is derhalve zondermeer betrouwbaar, of meer betrouwbaar dan de andere. De economische crisis veranderde dit alles. Sindsdien wijken de voorspellingen voor de risico-opslag van beide modellen significant van elkaar af.
21. Tegen zowel het gebruik van DMS als een DGM-model bestaan bezwaren. Nu er geen consensus bestaat over de vraag welke methode beter (of eventueel: minder slecht) is in de huidige omstandigheden dient ACM, zoals zij gebruikelijk is te doen, de resultaten van de twee alternatieve methoden te middelen. Deze aanpak lijkt Netbeheer Nederland het meest passend bij de vaststelling van de marktrisicopremie en is bovendien in overeenstemming met het beginsel van een consistente regulering.

Vergoeding Vreemd Vermogen geeft verkeerde prikkels en verhoogt risico voor regionale netbeheerders en afnemers.

22. Uit onderzoek van PWC³ blijkt dat ACM veronderstelde financieringskosten uitsluitend haalbaar zijn indien regionale netbeheerders gebruik maken van agressieve, korte termijn financieringsstrategieën. Dit past niet bij de aard van de bedrijfstak. In werkelijkheid kiezen de meeste regionale netbeheerders voor financieringen met een langere looptijd om zo minder gevoelig te zijn voor renteschommelingen en herfinancieringsrisico. Door te kiezen voor de WACC zoals die nu wordt voorgesteld zullen de tarieven niet meer dekkend zijn voor de financieringslasten van de huidige leningenportefeuille, terwijl deze wel efficiënt is samengesteld. Tevens worden regionale netbeheerders geprikkeld om in de toekomst risicovollere korte termijn leningen aan te gaan.

¹ Genoemd naar de datareeks die Dimson, Marsh and Staunton jaarlijks publiceren

² Dividend Growth Model

³ ESB Marktordening; Dessing Damstra Haffner Nillesen Referentieperiode reguleringsrente mei 2013

23. Regionale netbeheerders vervullen een belangrijke publieke taak. Bij een dergelijke verantwoordelijkheid past een terughoudend, risicomijdend, financieringsbeleid waarin risico's op renteschommelingen zoveel mogelijk worden afgedekt. Tegelijkertijd hebben de regionale netbeheerders de verantwoordelijkheid om de aan hen toevertrouwde netten zo efficiënt mogelijk te beheren. Hierbij behoren ook de financieringslasten te worden betrokken. Bij de financiering van regionale netbeheerders gaat het dus zowel om prudentie als om efficiëntie. Deze afweging is niet terug te vinden in de wijze waarop ACM de WACC voor de regionale netbeheerders heeft bepaald in het ontwerp methodebesluit.
24. Tevens wijst Netbeheer Nederland in dit verband op een brief die eerder aan ACM is verzonden waarin eveneens is geadviseerd een lange referentieperiode te hanteren. Dit sluit beter bij de financieringsportefeuilles van regionale netbeheerders die over het algemeen een langere historie dan drie jaar dragen. Bovendien is een korte referentieperiode zeer gevoelig voor tijdelijke fluctuaties in de rentevoet.
25. Dit financieringsbeleid wordt vanuit de wetenschappelijk theorie ondersteund. De dominante wetenschappelijk theorie over optimale looptijden voor financiering is het "maturity matching" principe dat stelt dat langlopende activa het beste gefinancierd kunnen worden met langlopende schuld. De activa van regionale netbeheerders kenmerken zich bij uitstek door een zeer lange economische levensduur, waarbij volgens dit principe een langlopende financiering passend is.
26. Netbeheer Nederland verzoekt ACM dringend om voor de lengte van de referentieperiode uit te gaan van een periode van 7-10 jaar, die aansluit bij de werkelijke financieringspraktijk van regionale netbeheerders.

Europese vergelijking

27. ACM stelt dat zij een vergelijking van de WACC met die van andere toezichthouders heeft gedaan als controle op de plausibiliteit van de WACC. ACM is van mening dat deze vergelijking alleen doel treft wanneer de reguleringsperiodes overeenkomen. ACM verwijst daarom naar Finland. Echter, Finland hanteert een reguleringsperiode van 2012 tot 2015 en update zijn WACC jaarlijks. De gehanteerde Finse WACC voor regionale netbeheerders in de regulering is tevens de reële WACC na belastingen. De Finse WACC en diens calculaties zijn daarom niet te vergelijken met de systematiek die ACM toepast.

28. De regionale netbeheerders wijzen erop dat omliggende landen met een vergelijkbare reguleringsperiode én methodiek – i.e. Duitsland en Frankrijk – een hoger WACC-percentage voor regionale netbeheerders hanteren.

Conclusie

29. Op grond van bovenstaande stelt Netbeheer Nederland dat de in het ontwerp methodebesluit voorgestelde methodiek niet adequaat is en leidt tot een WACC percentage van 3,6 hetgeen voor de regionale netbeheerders volstrekt onvoldoende is. Derhalve pleit Netbeheer Nederland ervoor om de voorgenomen vermogenskostenvergoeding te herzien naar ten minste 1% a 1,5% punt hoger.

IV. One Off

30. ACM heeft de bevoegdheid om aan het begin van een nieuwe reguleringsperiode de beginkosten in één stap naar het efficiënte kostenniveau te brengen. ACM is voornemens om in de komende reguleringsperiode deze zogenoemde One off toe te passen.
31. In overweging nemende dat toepassing van de One off:
- door zowel afnemers als regionale netbeheerders niet wenselijk wordt geacht;
 - leidt tot substantiële tariefsprongen (schommelingen van +/-20%);
 - zonder dat duidelijk is wat de criteria voor toepassing zijn leidt tot een toename van het 'regulatory risk'. Daarbij bestaat ook het risico dat regionale netbeheerders niet de efficiënte kosten kunnen dekken;
 - tot grote tariefsprongen zal blijven leiden zolang de WACC gebaseerd wordt op relatief korte termijn gegevens in combinatie met hectische financiële markten.

Netbeheer Nederland stelt daarom voor om de One off niet toe te passen. De One off dient uitsluitend toegepast te worden voor wijzigingen in het takenpakket van de netbeheerder, zoals de invoering van het nieuwe marktmodel.

Ter toelichting hierop het volgende:

32. Een van de belangrijkste thema's tijdens het overleg in de klankbordgroepen betrof het oplossen van de zaagtandproblematiek. Oftewel, het verkleinen van het 'gat' tussen de geschatte efficiënte kosten aan het einde van een reguleringsperiode en de efficiënte kosten aan het begin van de daarop volgende nieuwe reguleringsperiode. Dit 'gat' wordt veroorzaakt door een onjuiste voor-

spelling van de frontier shift en anderzijds de verandering in de WACC tussen twee reguleringsperiodes. Indien de voorspelfout van beide elementen dezelfde kant uitwijst ontstaat een groot 'gat'. De reparatie daarvan leidt tot relatief grote effecten die tot uitdrukking komen in hoge positieve of negatieve x-factoren.

33. Bij de toepassing van de One off wordt het tijdelijk voordeel of nadeel voor afnemers of regionale netbeheerders direct weggehaald. Een direct gevolg hiervan is dat het effect niet in drie jaar, maar in één jaar in de tarieven wordt verdisconteerd, hetgeen leidt tot 3x hogere tariefsprongen (3 x 7% wordt dan ca. 1x 21%). De toepassing van de One off betekent een inbreuk op het belang van een geleidelijk en stabiel tariefverloop. Bij toepassing van de One off worden bij wisseling van reguleringsperiode de tarieffluctuaties zeer groot (+/- 20% geen uitzondering). Middels mondelinge én schriftelijke inbreng tijdens de klankbordgroepen hebben zowel de afnemers als regionale netbeheerders aangegeven de toepassing van de One off onwenselijk te achten. De One off bevordert de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de regulering niet.
34. Zoals hiervoor is aangegeven hebben regionale netbeheerders over het algemeen portefeuilles met financieringen met een lange looptijd. Van een dergelijke portefeuille wordt jaarlijks slechts een beperkt deel geherfinancierd. Als gevolg hiervan zullen de werkelijke financieringslasten van jaar tot jaar slechts beperkt veranderen. Het toepassen van de One off op de WACC sluit dus niet aan bij de werkelijkheid. Het ligt meer in de rede het effect van een verandering in de WACC te verdisconteren via de X-factor.
35. De wettelijke 'kan' –bepaling brengt met zich mee dat het onduidelijk is wanneer ACM wel en wanneer ACM geen gebruik zal maken van de ' kan' –bepaling. Vooralsnog ontbreken transparante, eenduidige en evenwichtige criteria, zodat hierdoor een substantieel reguleringsrisico ontstaat, hetgeen een negatief effect heeft op de voorwaarden voor kapitaalverschaffing.
36. Derhalve pleit Netbeheer Nederland voor een visie van ACM in overleg met EZ over het al dan niet toepassen van de One off. Deze visie dient verder uitgewerkt te worden in heldere criteria voor het al dan niet toepassen van dit instrument.

V. Q-factor

37. Op basis van de wetgeving is de Q-factor bedoeld om de kwaliteit te optimaliseren. De Q-factor moet borgen dat efficiëntieverbetering niet ten koste gaat van de kwaliteit. De Q-factor is reeds

meerdere perioden van kracht, waarbij zowel de uitwerking als de niveaus iedere reguleringsperiode aanzienlijk zijn aangepast. De voortdurende aanpassingen en kritiek op de Q-factor vinden zijn oorzaak bij de complexiteit van de definitie en financiële waardering van betrouwbaarheid. ACM zet de methode uit de afgelopen reguleringsperiode min of meer ongewijzigd voort. In de reguleringsperiode, ingaande op 2017 zal de waarderingmethode substantieel worden aangepast. Netbeheer Nederland geeft ACM de volgende overweging mee.

38. Overwegende dat de waarderingfunctie die ten grondslag ligt aan de waardering van de kwaliteitsprestaties:

- arbitrair is gekozen door onderzoekers;
- een niet plausibele discontinuïteit kent;
- geen plausibele waardering geeft aan de kwaliteitsprestaties;
- sterk verschillende uitkomsten kent bij gelijke prestaties (loterij);
- het beoogde gelijke speelveld verstoort.

Netbeheer Nederland is van mening dat de voorgestelde methodiek voor de vaststelling van de q-factor in de praktijk tot onvoorspelbare en niet plausibele resultaten leidt en derhalve niet de optimale kwaliteitssturing tot gevolg heeft.

39. ACM heeft het voornemen om in de reguleringsperiode vanaf 2017 de waarderingfunctie van Blauw als uitgangspunt te gaan hanteren. Dit voornemen is voorbarig gelet op mankementen in de tot dusver gehanteerde modelvormen. Netbeheer Nederland verwijst door het door EZ voorgenomen overleg om te zoeken naar een adequate en robuuste kwaliteitsprikkel voor de regionale netbeheerders.

Netbeheer Nederland dankt u voor uw aandacht.

Rens Knegt
directeur Netbeheer Nederland