



Notitie

Aan	De klankbordgroep van 23 november 2015
Cc.	
Van	Luuk Spee Luuk.Spee@acm.nl
Datum	16 november 2015
Onderwerp	Kostenbasis
Bijlage(n)	-

1 Aanleiding

Voor de reguleringsperiode van 2017 en verder (REG2017) worden voor de netbeheerders elektriciteit en gas de inkomsten vastgesteld. De inkomsten baseert ACM op de verwachte efficiënte kosten van de netbeheerders. ACM gaat bij het schatten van de efficiënte kosten uit van gerealiseerde kostengegevens van de netbeheerders over het recente verleden. Een belangrijke keuze is welke jaren aan gegevens ACM betreft bij de kostenbasis om de inschatting van de efficiënte kosten te maken.

Deze notitie geeft inzicht in hoe ACM de kostenbasis wil vormgeven en vraagt om uw input op specifieke punten. Tijdens de klankbordgroepbijeenkomst van 23 november 2015 kunt u uw input geven.

2 Doel

De wijze van vaststelling van de kostenbasis is van invloed op de hoogte van de inkomsten van netbeheerders. Een te hoge kostenbasis zorgt naar verwachting voor te hoge tarieven, een te lage kostenbasis leidt ertoe dat een efficiënte netbeheerder niet in staat wordt gesteld het redelijk rendement te behalen. Beide uitkomsten vindt ACM onwenselijk. Het doel is daarom om een zo goed mogelijke inschatting te maken van de efficiënte kosten in de komende regeringsperiode.

De optimale schatting is gebaseerd op een kostenbasis die voldoet aan de volgende eigenschappen:

1. de kostenbasis is representatief,
2. de kostenbasis is robuust,
3. de wijze van vaststelling van de kostenbasis is verenigbaar met andere doelen die in de regulering bereikt moeten worden.

Er is geen eenvoudige manier om voor de totale kosten een kostenschatting te maken die aan al deze eigenschappen voldoet. Zo kan voor verschillende kostenposten, bijvoorbeeld operationele kosten (OPEX) en kapitaalkosten, de weging van eigenschappen verschillend uitpakken als wordt gekeken naar een zo robuust of representatief mogelijke schatting. ACM moet zodoende een afweging maken tussen het nastreven van deze drie eigenschappen.



1. *De kostenbasis is representatief*

ACM maakt voor het schatten van gegevens in het algemeen gebruik van gegevens uit het recente verleden. Hoe recenter die gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren. De reden hiervoor is dat het laatste jaar naar verwachting het meest lijkt op de toekomst. In het algemeen bereik je de meeste representatieve schatter door te kijken naar het meest recente jaar waarover betrouwbare data beschikbaar is.

2. *De kostenbasis is robuust*

Wanneer de kosten sterk schommelen is het meest recente meetjaar niet automatisch de beste schatter voor de toekomst: er kunnen zich allerlei incidenten hebben voorgedaan waardoor dit ene jaar toevallig hoog of laag uitvalt. Door te kijken naar meer meetjaren worden incidenten uitgemiddeld. De meting wordt dus robuuster.

3. *De wijze van vaststelling van de kostenbasis is verenigbaar met andere doelen die in de regulering bereikt moeten worden*

Behalve representativiteit en robuustheid zijn er enkele andere voorwaarden waarmee ACM rekening houdt bij het vaststellen van de kostenbasis. De belangrijkste zijn:

- a. Wanneer operationele kosten en kapitaalkosten verschillend behandeld worden, kan er een *bias* ontstaan, in het voordeel van één van deze kostensoorten. Dit kan er toe leiden dat, wanneer deze bias groot is, netbeheerders geprikkeld worden sub-optimale keuzes te maken in hun bedrijfsvoering. Zo kan een bias in het voordeel van kapitaalkosten ertoe leiden dat een netbeheerder kiest een bepaald probleem op te lossen via duurdere, maar minder onderhoudsgevoelige investeringen, terwijl vanuit totaal oogpunt onderhoud (OPEX) mogelijk juist doelmatiger zou zijn geweest. Een bias kan voorkomen worden door de kostenbasis te baseren op totale kosten, en dus voor zowel OPEX als kapitaalkosten dezelfde periode te hanteren.
- b. De wijze van vaststelling van de kostenbasis mag niet leiden tot een verstoring van de doelmatigheidsprikkel. Het gebruiken van één meetjaar als kostenbasis kan er in sommige gevallen toe leiden dat netbeheerders voor dat jaar geen prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering ondervinden, of zelfs geprikkeld worden om de bedrijfsvoering ondoelmatig in te richten. Het verstoren van de doelmatigheidsprikkel wordt tegengegaan door de kostenbasis te baseren op meer meetjaren.
- c. Wanneer de kostenbasis gebruikt wordt voor het vaststellen van een 'kosten per eenheid output' (zoals voor de regionale netbeheerders de praktijk is), moet er op gelet worden dat er geen mismatch ontstaat tussen de meetperiode van de (totale) kosten en de meetperiode van de output.

3 Uitgangspunt voor kostenbasis

Om tot een algemeen uitgangspunt te komen voor het vaststellen van de kostenbasis, weegt ACM de verschillende wenselijke eigenschappen van de optimale schatting tegen elkaar af:

- ACM is in het algemeen van mening dat door het vaststellen van een kostenbasis over een periode van drie meetjaren een goede afweging wordt bereikt tussen representativiteit



(eigenschap 1) en robuustheid (eigenschap 2). Bij het vaststellen van de kostenbasis voor de huidige reguleringsperiode (2014-2016) is reeds goede ervaring opgedaan met het middelen van de kostenbasis over drie jaar.

- ACM is in het algemeen van mening dat het de voorkeur heeft om de kostenbasis te baseren op een meting van totale kosten. Hierdoor wordt ten eerste voorkomen dat een bias gecreëerd wordt die kan leiden tot suboptimale keuzes in de bedrijfsvoering van netbeheerders (eigenschap 3a). Ten tweede geldt dat (specifiek van belang voor regionale netbeheerders) wordt voorkomen dat er een mismatch ontstaat tussen de meting van kosten en output (eigenschap 3c).
- Het voorkomen van een verstoring van de doelmatigheidsprikkel (eigenschap 3b) wordt eveneens bereikt door te kijken naar tenminste drie meetjaren. Het belang van het voorkomen van deze verstoring is vooral groot bij de landelijke netbeheerders, omdat de meting van de statische efficiëntie niet automatisch samenvalt met de kostenbasis waarop deze statische efficiëntie wordt toegepast. Bij regionale netbeheerders is dat door toepassing van de maatstaf wel het geval.

Om deze reden hanteert ACM voor alle netbeheerders het uitgangspunt dat de kostenbasis in beginsel wordt gebaseerd op een meting van de gemiddelde totale kosten over de drie meest recente jaren.

3/4

Vraag aan klankbordgroepleden: wat vindt u van het voorstel om in beginsel uit te gaan van de meest recente drie jaar aan gegevens voor alle kosten?

4 Uitzonderingen: kapitaalkosten voor GTS en TenneT

Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van de kosten in recente jaren, blijkt er een verschil te bestaan tussen regionale netbeheerders en de landelijke netbeheerders. Waar de kapitaalkosten van regionale netbeheerders nagenoeg een stabiel patroon vertonen, is bij TenneT en GTS een structureel stijgend patroon zichtbaar in de kapitaalkosten. Door de stijgende trend bij TenneT en GTS leidt het meten van de kostenbasis over de drie meest recente jaren tot een minder representatieve kostenbasis voor specifiek de kapitaalkosten. Om deze reden weegt ACM af wat de voor- en nadelen zijn van het afzonderlijk berekenen van een kostenbasis voor de operationele kosten en voor de kapitaalkosten:

- Door voor de kapitaalkosten van TenneT en GTS, in afwijking van het algemene uitgangspunt zoals onder Paragraaf 3 omschreven, de kostenbasis te baseren op uitsluitend het meest recente jaar, wordt een meer representatieve schatting bereikt.
- Dit leidt niet tot een grote verstoring van de doelmatigheidsprikkel, omdat kapitaalkosten door hun langlopende karakter veel minder gevoelig zijn voor deze verstoring. Van een mismatch tussen kosten en output is bij de landelijke netbeheerders geen sprake, vanwege de keuze voor omzetregulering.
- De doorbreking van het uitgangspunt om altijd te kijken naar totale kosten, leidt mogelijk wel tot een kleine bias voor OPEX of kapitaalkosten, maar ACM schat in dat het effect van deze bias beperkt is.



Op basis van bovenstaande afweging komt ACM tot het voorstel om, in afwijking op het algemene uitgangspunt, voor de kostenbasis van de kapitaalkosten van TenneT en GTS uitsluitend gebruik te maken van gegevens over het meest recente jaar.

Vraag aan klankbordgroepleden: wat vindt u van het voorstel om voor de kapitaalkosten van GTS en TenneT alleen het meest recente jaar te betrekken in de kostenbasis?

5 Andere uitzonderingen?

ACM ziet naast de kapitaalkosten op dit moment tenminste één andere kostenpost waar een uitzondering nodig is: netverliezen gas RNB's. Daarnaast is er mogelijk een uitzondering nodig voor de inkoopkosten energie voor kwaliteitsconversie van GTS, maar dat is op dit moment nog onzeker. ACM ziet op dit moment geen andere kostenposten waar een uitzondering noodzakelijk is. GTS heeft aangedragen dat een afwijkende kostenbasis voor pensioenkosten nodig is. ACM vindt het niet nodig om voor de pensioenkosten een afwijkende kostenbasis te hanteren. ACM licht deze keuzes hieronder toe.

Netverliezen gas RNB's

Over de kosten van de inkoop van netverliezen bij regionale netbeheerders gas is geen data over gerealiseerde kosten beschikbaar omdat de regionale netbeheerders gas pas na inwerkingtreding van STROOM verantwoordelijk worden voor de inkoop van netverliezen. Hoe ACM de efficiënte kosten zal schatten wordt als een apart onderwerp met de klankbordgroep besproken.

Inkoop energie kwaliteitsconversie

Door een verwacht besluit van de Minister zal de inzet van kwaliteitsconversie door GTS waarschijnlijk toenemen. Mogelijk is dit aanleiding om de kosten van kwaliteitsconversie op een andere wijze te schatten. ACM wacht hierbij eerst het besluit van de Minister af.

Pensioenkosten GTS

GTS heeft aangedragen dat een kostenbasis van drie jaren niet geschikt is voor de pensioenkosten en stelt voor om voor de pensioenkosten een kostenbasis van één jaar te hanteren. ACM ziet op dit punt onvoldoende aanleiding om een afwijkende kostenbasis te hanteren. ACM ziet weliswaar dat GTS in 2013 incidenteel een opbrengst heeft verkregen door een vrijval van de pensioenvoorziening, maar dit geeft volgens ACM onvoldoende aanleiding voor een afwijkende kostenbasis. ACM schat immers de totale kosten van GTS. Die schatting baseert ACM in beginsel op de gerealiseerde kosten in de drie meest recente jaren. De gerealiseerde kosten in de drie meest recente jaren bevatten mee- en tegenvallers. In 2013 heeft GTS door de vrijval van de pensioenvoorziening een meevaller gehad. Als ACM meevallers buiten de kostenbasis houdt door voor de pensioenkosten een afwijkende kostenbasis te hanteren dan schat ACM de kosten van GTS te hoog in.

Vraag aan klankbordgroepleden: ziet u reden om voor andere posten een uitzondering te maken voor de kostenbasis?