Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Reactie zienswijze VEMW voor zover die betrekking heeft op de bevoegdhedenovereenkomst

1. Op 2 december 2015 heeft de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW) naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit “Stimulansen Europese projecten van gemeenschappelijk” en de conceptbevoegdhedenovereenkomst inzet veilingmiddelen als enige belanghebbende een reactie ingediend. Hieronder gaat ACM nader in op de vragen en opmerkingen van VEMW die betrekking hebben op de bevoegdhedenovereenkomst en geeft daarbij aan hoe deze zijn meegenomen bij het sluiten van de bevoegdhedenovereenkomst.

Opmerkingen met betrekking tot de bevoegdhedenovereenkomst inzet veilingmiddelen

2. ACM is het met VEMW eens dat het veiligstellen van toekomstige investeringen in nieuwe interconnectoren van groot belang is. TenneT heeft naar voren gebracht dat de volgende projecten zijn gepland: de nieuwe interconnector tussen Nederland en Denemarken (Cobra-kabel), de nieuwe interconnector tussen Nederland en Duitsland (Doetinchem-Wesel), en de verzwaring van de interconnector Meede-Dielen, eveneens tussen Nederland en Duitsland. ACM vindt het belangrijk dat de totstandkoming van deze projecten gegarandeerd is en heeft daarom duidelijkheid gegeven over de financiering van deze projecten. Financiering van deze (en toekomstige) investeringen in interconnectoren zal namelijk via de tarieven plaatsvinden. Daarmee wordt aangesloten bij het vigerende reguleringskader voor investeringen in het hoogspanningsnet. Omdat nieuwe investeringen in interconnectoren dan ook op efficiency getoetst kunnen worden vormt dit een belangrijke verbetering van het toezicht op dergelijke investeringen.

3. De financiering van nieuwe interconnectoren uit de tarieven heeft tot gevolg dat de veilingmiddelen in de toekomst aangewend zullen worden voor verlaging van de tarieven. Dat is het tweede onderdeel van de bevoegdhedenovereenkomst. ACM heeft eerder al geconstateerd dat de aanwending van veilingmiddelen zoals voorzien in het door TenneT voorgestelde beleidskader veilinggelden niet tot een voldoende en efficiënte aanwending van de door TenneT beheerde veilingmiddelen zou hebben geleid. ACM is er daarom van overtuigd dat de afnemers van elektriciteit gebaat zullen zijn bij beide, met elkaar samenhangende onderdelen van de bevoegdhedenovereenkomst.

4. VEMW is het met ACM eens dat, wanneer veilingmiddelen niet efficiënt kunnen worden ingezet voor de primaire doelen van de Verordening, de middelen zullen moeten worden ingezet voor het verlagen van de tarieven. Verder onderschrijft VEMW de mening van ACM dat er een groot surplus aan veilingmiddelen is dat niet (volledig) efficiënt kan worden ingezet voor de primaire doelen en daarom moet worden gebruikt voor het verlagen van de tarieven. VEMW is echter van mening dat ACM op grond van artikel 16, zesde lid, van Verordening 714/2009 gehouden is om, ter bepaling van het surplus aan veilingmiddelen, een ex ante oordeel te geven over de vraag of de veilingmiddelen niet efficiënt kunnen worden ingezet voor de primaire doelen.

5. Uit artikel 16, zesde lid, van Verordening 714/2009 volgt dat ontvangsten uit de toewijzing van koppelingscapaciteit worden gebruikt voor a) het garanderen dat de toegewezen capaciteit daadwerkelijk beschikbaar is, en/of b) de koppelingscapaciteit handhaven of vergroten door investeringen in het net, met name in nieuwe interconnectoren (primaire doelen). Indien de ontvangsten niet efficiënt voor de hiervoor genoemde doelen kunnen worden aangewend, kunnen deze, onder voorbehoud van goedkeuring door de regulerende instantie, worden aangewend als inkomsten (secundair doel). Deze inkomsten moeten dan door de regulerende instantie in aanmerking worden genomen bij de goedkeuring van de methode voor de berekening van de nettarieven, en/of de vaststelling van de nettarieven.

6. VEMW merkt op dat ACM op basis van artikel 16, zesde lid, van Verordening 714/2009 bevoegd en verplicht is om te bepalen of de veilingmiddelen efficiënt kunnen worden ingezet voor de primaire doelen. VEMW stelt dat ACM over deze vraag een oordeel moet geven. ACM stelt zich op het standpunt dat zij niet bevoegd is om ex ante te bepalen of en hoe veilingmiddelen worden besteed. ACM toetst op basis van de Verordening slechts achteraf jaarlijks of de aanwending van veilingmiddelen in overeenstemming was met de doeleinden van de Verordening. Juist uit hoofde van deze rol alsmede op basis van het in 2014 door TenneT gepubliceerde beleidskader voor het besteden van de veilingmiddelen[1] is ACM tot de constatering gekomen dat van voldoende aanwending van veilingmiddelen op afzienbare termijn geen sprake is. Daarom is ACM ervan overtuigd geraakt dat de veilingmiddelen moeten worden aangemerkt als inkomsten ter verlaging van de tarieven.

7. VEMW stelt voorts dat het sluiten van een bevoegdhedenovereenkomst op gespannen voet staat met artikel 16 van Verordening 714/2009. Volgens VEMW wijkt ACM met deze overeenkomst af van de prioriteitsvolgorde uit dit artikel. ACM is echter van oordeel dat met het sluiten van de overeenkomst de prioriteitsvolgorde van de Verordening niet opzij wordt gezet. ACM heeft op basis van de Verordening de taak om erop toe te zien dat de middelen voor de genoemde doelen worden besteed. Indien dit niet het geval is, mogen deze middelen als inkomsten worden aangemerkt. De reden om over te gaan tot het aanwenden van de veilingmiddelen als inkomsten is, zoals eerder aangegeven, dat de door TenneT

[1] Het meest recente beleidskader van september 2014 is te raadplegen op: http://www.tennet.eu/nl/fileadmin/downloads/About_Tennet/Publications/Electriciteitssector/Beleidskader_veilinggelden_september_2014.pdf.

voorgestelde inzet van veilingmiddelen niet zou hebben geleid tot een substantiële afbouw van de veilingmiddelen op afzienbare termijn. In lijn met de Verordening heeft ACM vervolgens met TenneT afgesproken dat de veilingmiddelen als inkomsten worden aangemerkt, voor zover deze niet worden gebruikt voor het garanderen van de beschikbaarheid van transportcapaciteit (firmness). Zodoende gaan de middelen terug aan de afnemers, conform het secundaire doel van artikel 16, zesde lid, van Verordening 714/2009.[2] Bovendien wordt nu via de tariefregulering gegarandeerd dat de benodigde investeringen gedaan worden.

8. VEMW merkt verder op dat de belegging van EUR 300 miljoen in TenneT Duitsland in strijd is met de Verordening en zo snel mogelijk ten goede moet komen aan de gebruikers van het elektriciteitsnet. Dit gaat buiten het kader van de bevoegdhedenovereenkomst. ACM benadrukt tevens dat het bij deze belegging niet om een besteding van de veilingmiddelen gaat. De middelen zijn nog steeds beschikbaar voor de primaire doelen of voor tariefverlaging. In de bevoegdhedenovereenkomst is daarom afgesproken dat ook deze gelden vanaf 2021 gelijkmatig terug vloeien in de tarieven. Dit is bevorderlijk voor de gelijkmatigheid en voorspelbaarheid van de tarieven.

Economische analyse

9. VEMW merkt in haar zienswijze op dat het financieren van een interconnector op uitgavenbasis voordeliger is voor afnemers dan de in het voorliggende besluit gehanteerde methode. VEMW baseert dit op haar eigen netto contante waarde analyse (hierna: NCW).

10. VEMW heeft deze analyse niet aan ACM verstrekt. Op het verzoek van ACM aan VEMW om deze alsnog te verstrekken heeft ACM een uitgebreide toelichting op de analyse ontvangen, maar niet de achterliggende berekening.

11. ACM herkent zich niet in de opmerking van VEWMW en meent dat het voorliggende besluit uitsluitend neutrale en positieve gevolgen heeft voor de netto contante waarde (NCW) vanuit het perspectief van de afnemers. Deze worden hieronder toegelicht.

12. De bron van vergoeding van kosten van de interconnector (tarieven of veilingmiddelen) heeft volgens ACM geen gevolgen voor de NCW. Immers, elke vergoeding van kosten via de tarieven in plaats van via de veilingmiddelen, leidt één op één tot een ruimere beschikbaarheid van veilingmiddelen voor het verlagen van de tarieven.

13. Ook maakt het volgens ACM voor de NCW niet uit of de interconnector in één keer of verspreid over de levensduur in rekening wordt gebracht. Weliswaar brengt dit laatste gereguleerde en marktconforme vermogenskosten met zich mee, maar daar staat tegenover dat afnemers de kosten verspreid over tientallen jaren in rekening krijgen en in de tussentijd

[2] In deze context heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) bijvoorbeeld recent bevestigd dat ACM de bevoegdheid heeft om te bepalen dat de operationele kosten van een interconnector-kabel vergoed worden via de tarieven, ook al zijn er voldoende veilingmiddelen aanwezig. Zie CBb, 11/08/2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, ro. 9.4.

zelf dus over meer financiële middelen beschikken. Bij een verdisconteringsvoet ter hoogte van de WACC blijft de NCW nul ongeacht de periode waarover kosten in rekening worden gebracht. Verder past het verspreid in rekening brengen beter bij het langdurige nut van de interconnector. ACM is het daarbij niet eens met VEMW dat het nut van een interconnector afhankelijk is van een blijvend prijsverschil. Immers juist het uitblijven van het prijsverschil kan duiden op een voordeel voor de afnemers via lagere leveringstarieven dan het geval zou zijn zonder de interconnector.

14. Het maakt voor de NCW in positieve zin wel uit dat er meer en eerder veilingmiddelen kunnen worden ingezet voor het verlagen van de tarieven. Dit heeft ook positieve gevolgen voor de financiële positie van afnemers.

15. VEMW stelt dat, wanneer er wordt besloten tot financiering van investeringen in nieuwe interconnector-projecten via tarieven, ACM een stevige doelmatigheidstoets moet uitvoeren. Met het onderbrengen van de investering in de methode van regulering wordt juist geborgd dat ACM een efficiëntietoets kan uitvoeren. De zorgvuldige toets, die ACM gaat uitvoeren, kan in potentie slechts een positief effect hebben op de NCW vanuit het perspectief van de afnemers.