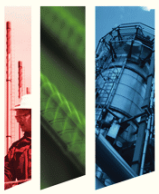

VEMW
Hét kenniscentrum en dé belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers.

Autoriteit Consument en Markt
Directie Energie
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Woerden : 2 december 2015
onze ref. : E15b17
doorkiesnr. : 0348 48 43 55
e-mail : fvdv@vemw.nl

onderwerp :Zienswijze stimulansen PCI's en inzet veilinggelden (zaaknr. 14.0659.27)

Geachte directie,

Middels een bericht op uw website d.d. 4 november 2015 stelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) belanghebbenden in de gelegenheid te reageren op de concept 'bevoegdhedenovereenkomst veilingmiddelen' en het ontwerpbesluit 'stimulansen PCI's'. Van de geboden gelegenheid tot het geven van een zienswijze maakt VEMW graag gebruik.

Algemeen
TenneT ontvangt middelen door de toewijzing (veiling) van grensoverschrijdende transportcapaciteit. Deze veilingmiddelen moeten conform de regels in Europese verordening 714/2009 worden ingezet. Veilingmiddelen zijn daarmee niet vrij te besteden; het zijn doelgelden. De afgelopen jaren is er een groot surplus ontstaan aan veilingmiddelen. Dit surplus is ontstaan door hoge ontvangsten en het ontbreken van concrete vastgestelde projecten die bijdragen tot de verlichting van congestie. VEMW gaat ervan uit dat dit surplus aan middelen op een aparte interne rekening van Landelijk netbeheerder TenneT staat en wordt beheerd door de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet.

VEMW is van mening dat wanneer veilingmiddelen niet efficiënt ingezet kunnen worden voor het garanderen dat toegewezen capaciteit beschikbaar is of het investeren om de koppelingscapaciteit te handhaven of vergroten deze ingezet mogen worden voor het verlagen van tarieven. VEMW onderschrijft de mening van de ACM

dat er op dit moment een groot surplus aan veilingmiddelen op de rekening staat dat niet (volledig) efficiënt ingezet kan worden en daarom ten goede moet komen aan afnemers in de vorm van tariefverlaging. De ACM en TenneT hebben samen nagedacht over het inzetten van het surplus en toekomstige ontvangsten. De uitkomst van dit overleg is vastgelegd in de concept 'bevoegdhedenovereenkomst veilingmiddelen' die in samenhang met het ontwerpbesluit 'stimulansen PCI's' moet worden gelezen.

VEMW heeft de voorstellen en bijbehorende documenten, zowel vanuit een juridisch als economisch perspectief, grondig bestudeerd en geanalyseerd. Hieronder zetten wij onze bevindingen uiteen.

Juridische analyse

Volgens artikel 16 lid 6 van verordening 714/2009 moet de landelijk netbeheerder de veilinggelden inzetten voor het garanderen dat de toegewezen capaciteit daadwerkelijk beschikbaar is, en/of de koppelingscapaciteit handhaven of vergroten door investeringen in het net, met name in nieuwe interconnectoren. Indien de ontvangsten niet efficiënt kunnen worden aangewend voor één van deze twee primaire doelen uit de verordening, kunnen zij, onder voorbehoud van goedkeuring door de ACM, voor een maximumbedrag worden aangewend als inkomsten voor de berekening van de nettarieven.

Volgens VEMW vloeit uit artikel 16 lid 6 van verordening 714/2009/EG een heldere bevoegdheid van de ACM om te bepalen of de bestaande middelen in de 'veilingpot' ook daadwerkelijk 'niet efficiënt' ingezet kunnen worden. Naast het feit dat de toezichthouder überhaupt beslist over het inzetten van veilinggelden als inkomsten bij vaststelling van de nettarieven, is VEMW van mening dat de toezichthouder daarmee ook een oordeel moet geven over de vraag of de middelen daadwerkelijk niet efficiënt in te zetten zijn voor de primaire doelen uit de verordening. Zonder dat oordeel is het volgens VEMW namelijk niet mogelijk om te beoordelen of het toegestaan is om een bepaald bedrag aan veilinggelden in te zetten voor tariefsverlaging.

VEMW is van mening dat het sluiten van een 'bevoegdhedenovereenkomst' op zijn minst op gespannen voet staat met Europese verordening 714/2009. VEMW is deze mening toegedaan omdat in de overeenkomst tussen ACM en TenneT nadrukkelijk iets anders wordt geregeld dan de prioriteitsvolgorde voor de besteding van ontvangsten uit de toewijzing van grensoverschrijdende transportcapaciteit zoals de verordening voorschrijft.

Daarnaast blijkt dat in het verleden 300 miljoen euro aan veilingmiddelen is gebruikt om als de stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet een aandeel te

nemen in Tennet TSO Germany. Veilingmiddelen moeten op basis van de Europese verordening worden ingezet voor een van de twee primaire doelen en/of voor tariefsverlaging. Het nemen van aandelen in of het op een andere manier investeren in een Duitse TSO valt niet onder één van die doelen en daarmee is deze inzet van veilingmiddelen in strijd met de verordening. VEMW is van mening dat dit geld zo snel mogelijk ten goede moet komen aan de gebruikers van het elektriciteitsnet.

Op grond van verordening 347/2013 is de ACM bevoegd om middels een besluit passende stimulansen te geven wanneer een projectpromotor van een project van gemeenschappelijke belang (PCI) zich blootstelt aan grotere risico's dan bij een normale infrastructuurproject. Het besluit kan onder meer regels voor de erkenning van op efficiënte wijze gemaakte kosten bevatten. Ook is het mogelijk om regels vast te stellen die een extra opbrengst op het voor het project geïnvesteerde kapitaal waarborgen of elke andere maatregel die noodzakelijk en passend wordt geacht door de toezichthouder.

Met het ontwerpbesluit 'stimulansen PCI's' wil de ACM TenneT een extra stimulans geven voor de investeringen in de Cobra-Kabel en de verbinding tussen Doetinchem en Wesel. De ACM is tot de conclusie gekomen dat de risico's klaarblijkelijk hoger zijn dan bij een gewoon infrastructuurproject. De ACM stelt voor om met betrekking tot de Cobra-Kabel bijvoorbeeld de eerste 10 jaar geen Benchmark toe te passen en operationele kosten *lump-sum* toe te kennen. Als er na 10 jaar al een benchmark kan worden toegepast, dan wordt de Cobra-Kabel slechts vergeleken met kabels die vergelijkbaar zijn en in een periode van 5 jaar rondom de ingebruikname van de Cobra-Kabel in gebruik zijn genomen. VEMW is van mening dat op basis van deze criteria een effectieve benchmark vrijwel uitgesloten wordt. De vergelijkingsgroep wordt te zeer het unieke karakter van de kabel op basis waarvan zelfs een Europese subsidie wordt toegekend maakt vergelijking haast onmogelijk.

VEMW is van mening dat indien de ACM het nodig acht om de risico's van TenneT te beperken, een beter passend alternatief voorhanden is. De ACM kan op basis van artikel 13 uit de PCI verordening namelijk ieder besluit kan nemen dat noodzakelijk en passend is om de risico's van TenneT bij investeringen in PCI's te beperken. Het voorschijven van het op uitgavenbasis financieren van de Cobra-Kabel uit het opgebouwde surplus aan veilingmiddelen lijkt ruimschoots binnen de strekking van de bepaling te vallen. Immers, het risico van TenneT zal daarmee, met betrekking tot de kapitaalslasten, volledig zijn verdwenen.

Conclusies juridische analyse:

1. Het beleggen van veilingmiddelen in TenneT Duitsland was, en is, in strijd met de regels van verordening 714/2009. Deze middelen dienen zo snel mogelijk ten goede te komen aan afnemers.

2. De ACM is bevoegd en verplicht om te oordelen of veilinggelden efficiënt ingezet kunnen worden alvorens kan worden overgegaan tot tariefverlaging.
3. Verordening 347/2013 geeft voldoende ruimte om een besluit te nemen over de wijze van financieren van de Cobra-Kabel en de verbinding tussen Doetinchem en Wesel.
4. Het sluiten van een overeenkomst waarin niet alleen de prioriteitsvolgorde in de verordening opzij wordt gezet, maar tevens impliciet goedkeuring wordt gegeven aan de besteding van veilingmiddelen in strijd met de verordening, staat op gespannen voet met Europese regels.

Economische analyse

In de concept 'bevoegdhedenovereenkomst' stellen de ACM en TenneT voor om het opgebouwde surplus en de toekomstige ontvangsten, minus een buffer, in te zetten voor het verlagen van tarieven. In de overeenkomst wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'bestaande veilingmiddelen' en 'nieuwe veilingmiddelen'.

De 'bestaande middelen' worden, na aftrek van reeds toegekende bedragen voor tariefverlaging in 2015 en 2016 en na aftrek van bedragen voor het deels vullen van de buffer, uitgekeerd in de komende acht jaar. Vanaf 2021 wordt het grootste gedeelte van de bestaande middelen, de 300 miljoen euro die is gebruikt om te beleggen in TenneT Duitsland, uitgekeerd in 4 stappen van 75 miljoen euro. In de jaren 2017 tot en met 2020 worden de overige 'bestaande middelen' uitgekeerd. Voor de jaren 2017 tot en met 2020 zal jaarlijks daarom ongeveer 'slechts' 26 miljoen euro uit de 'bestaande middelen' worden uitgekeerd.

De 'nieuwe middelen' worden ook vanaf 2017 uitgekeerd en wel volgens een vast regime. Op basis van een t-2 systematiek met een driejaars voortschrijdend gemiddelde zal jaarlijks een aanzienlijk (zeker de eerste jaren) bedrag ingezet mogen worden voor het verlagen van tarieven. VEMW kan zich vinden in een vaste systematiek voor het uitkeren van een eventueel surplus aan veilingmiddelen. Deze vaste systematiek voorkomt het opnieuw ophopen van veilingmiddelen en vergroot de voorspelbaarheid.

Tegenover de teruggave van veilingmiddelen, en dus een jaarlijkse tariefverlaging, staat een verhoging van de tarieven als gevolg van het besluit om de toekomstige investeringen op te nemen in de Gestandaardiseerde Activa Waarde (GAW) van TenneT. Door het opnemen van deze investeringen in de GAW zullen afnemers de komen de 40 jaar de OPEX en CAPEX van deze investeringen in rekeing gebracht krijgen via de transporttarieven. De hoogte van de CAPEX wordt hierbij bepaald door de GAW te vermenigvuldigen met de WACC en daarbij de afschrijving op te tellen.

VEMW heeft een analyse gemaakt van de toekomstige cashflows die het gevolg zijn van de tariefverlaging door het inzetten van de veilingmiddelen en de tariefverhoging als gevolg van het toevoegen van de interconnectoren aan de GAW. VEMW heeft bij de analyse van de cashflows zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de door de ACM en TenneT voorgestelde systematiek en gehanteerde gegevens. VEMW heeft deze bedragen netto contant gemaakt en daarbij gekeken naar een periode van 10 en 40 jaar.

Uit de netto contante waarde (NCW) analyse van VEMW komt duidelijk naar voren dat het financieren van interconnectie op uitgavenbasis en het restant gebruiken voor tariefverlaging voordeliger is voor afnemers dan het voorliggende besluit. Dit effect is vooral zichtbaar wanneer naar de NCW voor de gehele afschrijvingstermijn wordt gekeken. Het voorstel van ACM en TenneT werkt zeer lang door in de tarieven met daarbij een risico op het ontstaan van zogenaamde ‘bakstenen’. De verbindingen leveren namelijk minimaal 40 jaar lang kosten op terwijl het nut van de verbindingen afhankelijk is van een blijvend prijsverschil over de grenzen, hetgeen onzeker is en er dus geen voordeel is in de vorm van tariefverlaging tegenover staat.

Volgens de ACM is zij niet bevoegd om investeringen in interconnectie die worden gefinancierd via de veilingmiddelen te toetsen op doelmatigheid. VEMW erkent dat deze bevoegdheid niet klip-en-klaar volgt uit een Europeesrechtelijke bepaling. Toch vloeit uit de Europese richtlijnen en verordeningen voort dat het de bedoeling is dat landelijke netbeheerders efficiënt omgaan met publieke middelen en dat ondoelmatige investeringen ongewenst zijn. Het betreurt VEMW dan ook ten zeerste dat de ACM bij voorbaat de bevoegdheid om te toetsten op doelmatigheid van in twijfel trekt.

Door de interconnectoren toe te voegen aan de GAW kan de ACM wel (achteraf) investeringen toetsen op doelmatigheid. Dit is volgens de ACM een belangrijk argument om te kiezen voor financiering van nieuwe interconnectoren via de reguliere tarieven. De ACM gaat hier voorbij aan het feit dat de beoordeling van de noodzakelijkheid van investeringen, het vermogen en de keuze voor ontwerp en tracé liggen bij de ministerie van Economische zaken of volgen uit de PCI status. Voor de ACM resteert een zeer beperkte project-specifieke doelmatigheidstoets die bovendien wordt ingeperkt (of zelfs volledig ontkracht) door het besluit stimulering PCI’s.

De economische analyse laat zien dat de project specifieke toets minimaal een GAW effect tussen de 4 en 5% moet hebben wil het voorliggende voorstel van de ACM en TenneT voor afnemers voordeliger worden dan het financieren van interconnectoren op uitgavenbasis.

Conclusies economische analyse:

1. Het op uitgavenbasis financieren van interconnectie creëert (zeker op de lange termijn) meer waarde voor afnemers dan het voorstel van de ACM.
2. Het langjarig opnemen van grote investeringen in de GAW, met de mogelijkheid dat zij overbodig worden, vergroot het risico op bakstenen.
3. Een optimaal resultaat kan worden bereikt wanneer lange-termijn doorwerking wordt gemitigeerd.
4. Een doelmatigheidstoets levert pas echt voordelen op voor afnemers wanneer deze tussen de 4 en 5% van de GAW uitkomt.
5. Het middels een vastgesteld regime uitkeren van toekomstige ontvangsten is gewenst om opnieuw een ophoping van veilingmiddelen bij TenneT te voorkomen en vergoot de voorspelbaarheid.

Aanbevelingen VEMW

Op basis van bovenstaande juridische en economische analyse kan VEMW zich nog niet vinden in het voorstel van ACM en TenneT. VEMW is van mening dat het op uitgavenbasis financieren uit de veilingmiddelen van (een deel) van de investeringen aantrekkelijker is voor afnemers. Volgens VEMW kan een optimaal resultaat worden bereikt wanneer lange-termijn doorwerking van tariefeffecten wordt gemitigeerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen bijvoorbeeld door de investering in de Cobra-Kabel op dezelfde wijze als Norned te financieren inclusief een doelmatigheidsprikkel voor TenneT. Voor de niet offshore interconnectoren is het voorgestelde model wellicht wel passend. Vooral omdat dit beter aansluit bij de huidige reglering van deze interconnectoren.

Daarnaast dient de ACM als toezichthouder zorg te dragen voor een oplossing die juridisch houdbaar is. Een overeenkomst sluiten om een verordening met rechtstreekse werking te omzeilen lijkt op gespannen voet te staan met Europese regels. VEMW is van mening dat de ACM ervoor moet zorgen dat de opbrengst van de teruggave wordt gemaximaliseerd voor afnemers. Dat kan door belegging in TenneT Duitsland te gebruiken als buffer in plaats van de buffer te vullen met liquide middelen. Daarmee wordt bovendien bereikt dat deze onrechtmatige onttrekking zo snel mogelijk wordt rechtgezet.

Tot slot is VEMW van mening dat wanneer er wordt besloten tot financiering van interconnectie via de tarieven, de ACM een stevige doelmatigheidstoets moet uitvoeren. Wil het effect van een doelmatigheidstoets maximaal zijn dan moet de ACM vooral niet vooraf teveel comfort moet geven over de beoordeling van de investering.

Wij verzoeken u bij de verdere besluitvorming inzake de besteding van de veilingmiddelen en de stimulering van PCI's rekening te houden met onze opmerkingen. Vanzelfsprekend zijn wij beschikbaar voor het verschaffen van een nadere (mondelinge) toelichting.

Hoogachtend,

w.g.

dr. H. Grünfeld
Algemeen directeur