

PLEITNOTITIE

namens

N.V. Continuon Netbeheer

als belanghebbende

inzake de mondelinge zienswijze op het ontwerp methodebesluit gedateerd 17 juli 2007
(kenmerk 102449)

inzake de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x-factor) en van het rekenvolume voor het jaar 2008 tot en met het jaar 2010 (hierna derde reguleringsperiode) voor de regionale netbeheerders gas.

16 augustus 2007

Aanwezig zijdens Continuon Netbeheer:

De heer ir. S. F. C. Leijten (manager Strategie & Regulering)

De heer drs. E.M.J. Hooykaas

Voorzitter, leden van de hoorcommissie,

INLEIDING

1. N.V. Continuon Netbeheer (hierna: Continuon) maakt graag gebruik van de geboden gelegenheid om te worden gehoord met betrekking tot het ontwerpmethodebesluit x-factor voor de derde reguleringsperiode gas (hierna: ontwerpbesluit).
2. In deze hoorzitting zal Continuon nader adstrueren dat als het ontwerpbesluit onverhoopt ongewijzigd zou worden vastgesteld dit zal leiden tot dusdanige x-factoren dat een efficiënte netbeheerder niet in staat zal zijn een redelijk rendement te behalen. Daarmee staat het ontwerpbesluit haaks op één van de door de wetgever beoogde en in de Gaswet opgenomen hoofddoelen. Tevens zal Continuon aangeven dat aan dit onoverkomelijk bezwaar met relatief eenvoudige aanpassingen kan worden tegemoet gekomen.
 - Allereerst zal ik kort ingaan op de hoofdlijnen van het ontwerpbesluit.
 - Vervolgens zal ik kort ingaan op de specifieke onderwerpen, die aanpassing behoeven om te komen tot een besluit dat op evenwichtige wijze uitvoering geeft aan de door de wetgever beoogde doelen. Het betreft hier de onderwerpen: a) de vaststelling van de gestandaardiseerde kosten, b) de correcties voor graaddagen in de output en c) de verwerking van precario als objectieverbaar regionaal verschil. Daarbij zal ik kort aangeven wat er mis is en hoe dit verholpen kan worden. In onze schriftelijke zienswijze zullen wij hierop uitvoeriger ingaan.

Hoofdlijnen van het ontwerpbesluit

3. Wij hebben met genoegen kunnen constateren dat de opstelling, layout en daardoor de leesbaarheid van het ontwerpbesluit aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van eerdere besluiten ter zake van doelmatigheidskortingen. Met het aangebrachte onderscheid tussen enerzijds het reguleringskader en anderzijds de technische invulling komt nu duidelijk naar voren op welke gronden en op welke wijze de NMa in haar reguleringsmodel invulling heeft gegeven aan de doelstellingen van de wetgever en aan de aanwijzingen uit de parlementaire geschiedenis van de Gaswet en de Elektriciteitswet.
4. Op een paar zaken uit het reguleringskader zal ik nader ingaan. Allereerst het principe van outputsturing. De NMa geeft hieraan invulling met de keuze voor maatstafconcurrentie. Daarbij wordt marktwerking nagebootst, waarbij het voor netbe-

heerders erom gaat om de maatstaf -de gemiddelde prestatie in de sector- te verslaan. Netbeheerders die het qua kosten beter doen dan gemiddeld behalen dan een hoger dan gemiddeld rendement en netbeheerders die het slechter doen een lager rendement. Deze beoogde werking kan alleen worden gerealiseerd indien sprake is van *gelijke inkomsten bij gelijke prestaties*. Met het definiëren van een voor iedere netbeheerder uniform prestatieniveau in 2010, uitgedrukt in inkomsten per eenheid output, wordt dit bewerkstelligd. Aldus worden eventuele afwijkingen van dit 'level playing field', bijvoorbeeld ontstaan door gewijzigde marktomstandigheden en/of niet in de laatste plaats wijzigingen in de wetgeving dan wel besluiten van toezichthouder rechtgetrokken, een voor ons wezenlijk punt dat wij meermaals naar voren hebben gebracht in reacties op eerdere besluiten ter zake van de x-factor regulering.

5. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat met ingang van de derde reguleringsperiode geen nacalculatie over de x-factor zal plaatsvinden. Dit is ons inziens ook een verbetering, aangezien daarmee gedurende een reguleringsperiode helder is wat de financiële targets voor de netbeheerders zijn, en wat de financiële consequenties zijn van gerealiseerde prestaties. Dit prikkelt dit tot ondernemerschap en innovatie. Bij nacalculatie schiet je als het ware op een bewegend doel, waarbij je in latere perioden nog geconfronteerd wordt met financiële verrekeningen uit het verleden. Maar met de afschaffing van de nacalculatie nemen de risico's voor de netbeheerders toe, hetgeen tot uitdrukking dient te komen in het redelijk rendement (de zogenaamde wacc).
6. Tenslotte wordt in het ontwerpbesluit een zuiverder beoordeling van de doelmatigheid bevorderd door het onderkennen en verwerken van precario als objectiveerbaar regionaal verschil. Door de precariolasten buiten de maatstaf te houden worden enerzijds de efficiëntieprikkels niet vertekend door de (toevallige) aanwezigheid van precariolasten bij (andere) netbeheerders en kunnen anderzijds de precariolasten bij netbeheerders die hiermee te maken hebben één op één worden gecompenseerd zonder aantasting van het beginsel van evenwicht tussen de sectorbrede kosten en inkomsten (i.c. zero-sum).
7. Naast bovenstaande verbeteringen hebben wij helaas geconstateerd dat de nadere uitvoering van het reguleringskader op een drietal punten haaks staat op het geschetste reguleringskader. De nadere uitvoering draait met name om de bepaling en ontwikkeling van de gestandaardiseerde kosten per eenheid samengestelde output, maar de definiëring hiervan is nu zodanig dat aan de door de wetgever nagestreefde doelmatigheid in bedrijfsvoering volledig wordt voorbij gegaan. Ik zal de knelpunten in het vervolg successievelijk nader toelichten. Een en ander leidt ertoe dat een efficiënte netbeheerder niet meer in staat zal zijn een redelijk rendement op

het geïnvesteerd vermogen te behalen. Daarnaast constateren wij dat de huidige verwerking van precariolasten niet aansluit bij het beoogde doel en ertoe leidt dat netbeheerders die te maken hebben met precarioheffingen toch nog een deel voor eigen rekening krijgen.

Knelpunten ter zake van de vaststelling van de Gestandaardiseerde Kosten

8. De gestandaardiseerde kosten worden gedefinieerd als de operationele kosten plus de kapitaallasten, i.e. de som van de afschrijvingen plus een redelijk rendement (de zogenaamde wacc) over het geïnvesteerd vermogen.
9. Het eerste knelpunt dat wij inzake de gestandaardiseerde kosten willen adresseren betreft de hoogte van het redelijk rendement. Een "redelijk rendement" wordt door de Minister gedefinieerd als "*een adequate vergoeding aan de verschaffers van vreemd en eigen vermogen, zodat zij op marktconforme wijze een vergoeding krijgen voor hun bijdragen aan de onderneming*". Wij zijn van oordeel dat de hoogte van de wacc, in het ontwerpbesluit gesteld op 5.3%, te laag is. Voor de nadere argumentatie sluiten wij ons aan bij de inbreng van EnergieNed namens de gezamenlijke netbeheerders.
10. Het tweede knelpunt betreft de vaststelling van de kapitaallasten als onderdeel van de gestandaardiseerde kosten. De NMa heeft deze vaststelling gewijzigd ten opzichte van het besluit voor de tweede reguleringsperiode. Deze wijziging is niet door de NMa tijdens de overleggen in klankbordgroep aan de orde gesteld en wordt evenmin gemotiveerd in het onderhavige ontwerpbesluit, een procedureel onzorgvuldige gang van zaken. Op dit moment kunnen wij slechts gissen wat de NMa hiertoe heeft bewogen.
11. Zonder de motivatie voor de aanpassing door de NMa te kennen, wil ik een aantal zaken in herinnering brengen, die naar onze overtuiging voldoende relevant zijn om de aanpassing te herzien.
12. In het document "Richtsnoeren inzake *price cap*-regulering in de Nederlandse elektriciteitssector", in eerdere besluiten ter zake van doelmatigheidskortingen voor gas en elektriciteit, alsmede in correspondentie met de NMa wordt door de NMa vastgesteld dat er twee systemen zijn voor de bepaling van de kapitaallasten (als onderdeel van de gestandaardiseerde kosten), namelijk ofwel op basis van historische kostprijs in combinatie met een nominaal rendement, ofwel op basis van een geïndexeerde waarde in combinatie met een reëel rendement. Beide systemen leiden per definitie tot dezelfde contante waarde van de kasstromen over de looptijd van de investering en tot kostendekking voor een efficiënte netbeheerder. De toezichthouder heeft om moverende redenen gekozen voor het laatstgenoemde

systeem (geïndexeerde waarde en reëel rendement) en heeft dit systeem tot op heden gehanteerd bij de vaststelling van de gestandaardiseerde kosten.

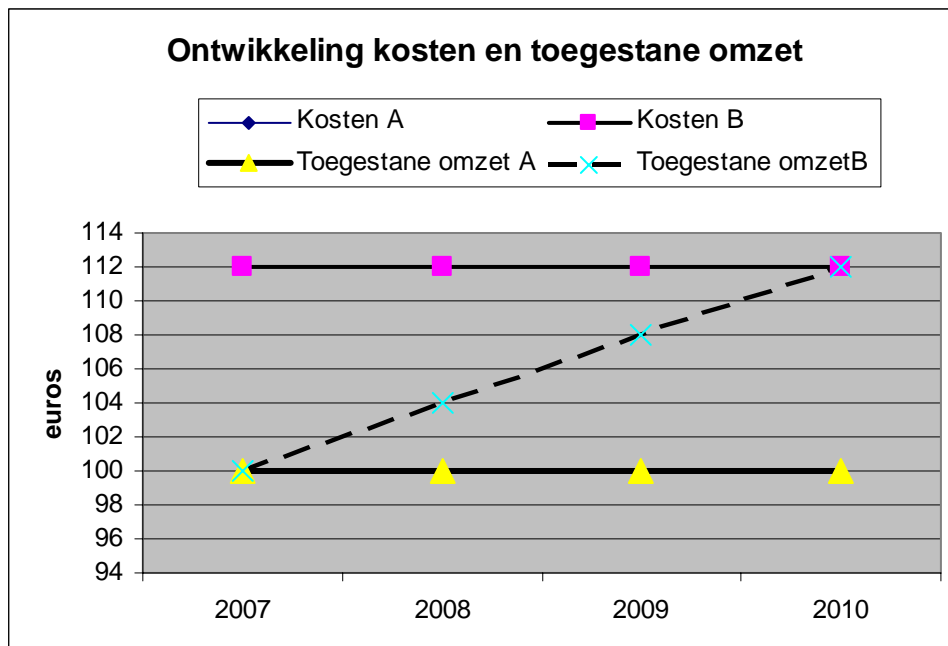
13. Echter, in het ontwerpbesluit bepaalt de NMa de kapitaallasten op basis van historische kostprijs in combinatie met een reëel rendement. Onder de huidige omstandigheden zou dit betekenen dat de contante waarde van de kapitaallasten over de looptijd van een investering zo'n twintig procent beneden het investeringsbedrag uitkomt. Naarmate de inflatie toeneemt, neemt het tekort ook toe. Met andere woorden een efficiënte netbeheerder is niet in staat zijn kosten inclusief redelijk rendement te dekken. De door de NMa aangebrachte aanpassing is theoretisch onjuist en leidt in de praktijk tot een substantiële en onoverkomelijke onderdekking. Daarmee schiet de regulering voorbij aan de door de wetgever beoogde doelen. De door de NMa aangebrachte wijziging in de vaststelling van de kapitaallasten dient te worden teruggedraaid. Voor de nadere argumentatie sluiten wij ons aan bij de inbreng van EnergieNed namens de gezamenlijke netbeheerders en verwijzen wij u verder naar onze schriftelijke zienswijze.

Knelpunten ter zake van de correcties voor graaddagen in de output

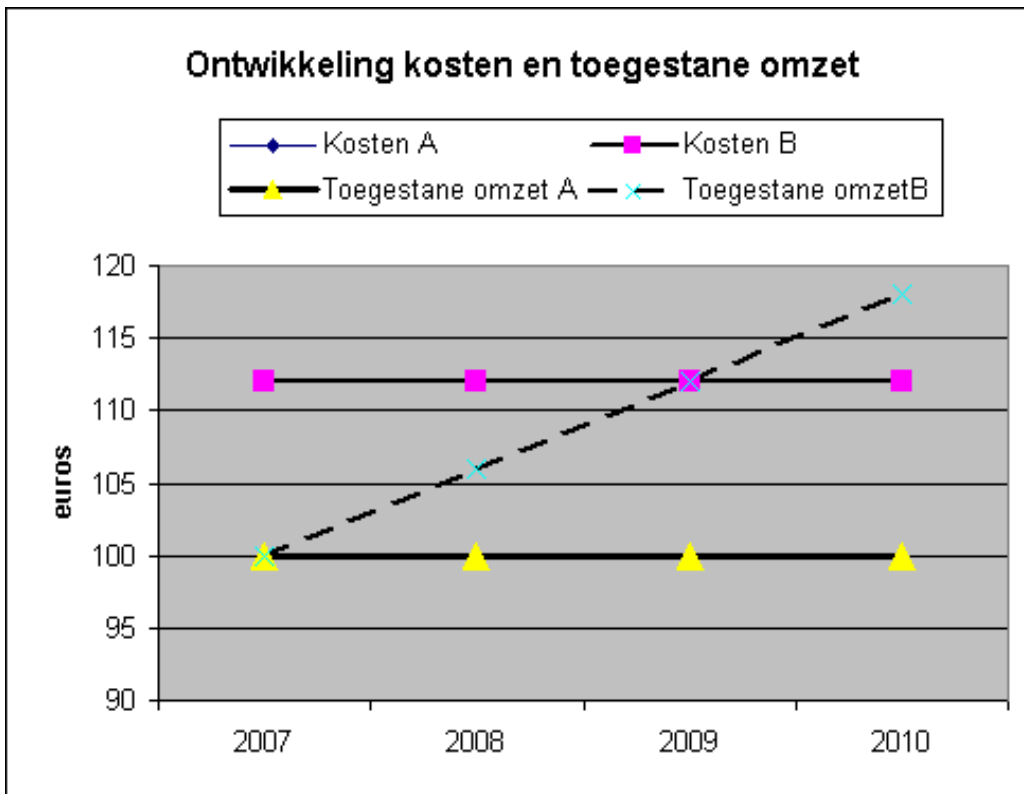
14. De vaststelling van de rekenvolumina en de berekening van de samengestelde output is in beginsel (Gaswet) gebaseerd op *gefactureerde* volumina. Bij de besluitvorming ter zake van de doelmatigheidskortingen voor de eerste en tweede reguleringsperiode gas was de tariefstructuur volledig gebaseerd op volumes (ergo tarieven in €/m³). Om te voorkomen dat afzetverschillen als gevolg van temperatuurverschillen tussen jaren van invloed zouden zijn op de toen nog relatief eenvoudige productiviteitsmeting (louter verschil begin en eindjaar) werden niet de gefactureerde, maar de voor graaddagen gecorrigeerde volumina gehanteerd. Echter, de marktomstandigheden zijn onderhand sterk gewijzigd. De productiviteitsmeting is nu gebaseerd op alle jaren in een reguleringsperiode en de tariefstructuur is bijna volledig capaciteit georiënteerd. Daarnaast is de aangepaste reguleringsmethode gericht op evenwicht tussen gerealiseerde kosten en opbrengsten. Een en ander brengt met zich mee dat het gebruik van een graaddagencorrectie en het gebruik van de op basis daarvan afgeleide *virtuele* afzet, omzet en output is achterhaald. Wij stellen dientengevolge voor om de graaddagencorrecties te laten vervallen. Dit voorkomt tevens de arbitraire keuze ter zake van de te kiezen referentieperiode. Voor de nadere argumentatie sluiten wij ons aan bij de inbreng van EnergieNed namens de gezamenlijke netbeheerders en verwijzen wij u verder naar onze schriftelijke zienswijze.

Knelpunten ter zake van de verwerking van precario als objectiveerbaar regionaal verschil

15. In het onderhavige ontwerpbesluit wordt bij netbeheerders die te maken hebben met precariolasten het efficiënte niveau 2010 verhoogd met de voor de desbetreffende netbeheerder geraamde omvang van de precariolasten in 2010. Deze handelwijze verhoogt het kosteneindpunt en verlaagt de x-factor voor de desbetreffende netbeheerder. Echter, hoewel het erop lijkt dat op deze wijze precario tijdens de reguleringsperiode volledig wordt gecompenseerd, blijkt dit in de praktijk niet het geval; het wordt slechts voor tweederde gecompenseerd. Dit kan ik eenvoudig toelichten aan de hand van een voorbeeld. Stel twee netbeheerders A en B hebben jaarlijks ‘reguliere’ kosten ad 100, en een startomzet ad 100. Stel netbeheerder A heeft precariolasten ad 12 per jaar. Stel bovendien dat de ‘reguliere’ x-factor (uit hoofde van de maatstaf) voor beide netbeheerders wordt vastgesteld op 0% en stel de inflatie op 0%. Dan bedragen de totale kosten per jaar voor netbeheerder A en B respectievelijk 112 en 100. Het kosteneindpunt voor de netbeheerders A en B wordt dan vastgesteld op respectievelijk 112 en 100. Het ontwerpbesluit leidt ertoe dat de kosten en opbrengsten bij netbeheerder B gedurende de gehele reguleringsperiode jaarlijks in evenwicht zijn (kosten 100 versus inkomsten 100). Echter, bij netbeheerder A ligt dit anders. Door het verwerken in de x-factor groeit de toegestane omzet bij netbeheerder A van 100 naar respectievelijk 104, 108 en 112. Daarmee bedraagt de precariocompensatie achtereenvolgens 4, 8 en 12 per jaar. Dat betekent dat netbeheerder A in het eerste jaar 8 en in het tweede jaar 4 tekort komt op zijn kosten voor dit objectiveerbaar verschil. Dat is niet de bedoeling van de wetgever.



16. Deze tekortkoming kan binnen het door de NMa voorgestelde reguleringsmodel eenvoudig worden opgelost door de inkomsten ter dekking van de precariolasten op vergelijkbare wijze te verwerken als de gerealiseerde jaarlijkse productiviteiten. Eenvoudig gezegd komt het erop neer dat het totale bedrag aan precariolasten gedurende de driejarige reguleringsperiode (36) achtereenvolgens over de drie jaren wordt verdeeld met één zesde, twee zesde en drie zesde deel van het totaal bedrag. De compensatie voor precario die dan in de omzetten wordt gerealiseerd bedraagt in het onderhavige voorbeeld per jaar respectievelijk 6, 12 en 18, totaal in drie jaar: 36, juist overeenkomend met de totale precariolasten ad 3 x 12.



17. Overigens wordt de compensatie voor precariolasten in het ontwerpbesluit in de x-factoren verwerkt. Wij zouden het veel logischer vinden om de compensatie voor precariolasten buiten de x-factoren te houden en de compensatie voor de precariolasten separaat in de tarievenmandjes van de desbetreffende netbeheerders te verwerken. Wij zouden de NMa dan ook willen verzoeken deze verwerkingswijze in overweging te willen nemen. In onze schriftelijke zienswijze zullen wij de precarioproblematiek nader uitwerken.

Conclusies

18. Met ons pleidooi hebben wij de voor ons belangrijkste knelpunten ter zake van het ontwerpbesluit geadresseerd. Wij zullen in onze schriftelijke zienswijze een en ander nader toelichten en nader onderbouwde voorstellen doen voor aanpassing van het besluit.
19. Wij vertrouwen er op dat de NMa mede op grond van de door ons aangegeven argumenten bereid is haar voorgenomen besluit op de genoemde punten te herzien.