



**Gemeente
Rotterdam**

Retouradres: Postbus 70012, 3000 KP Rotterdam

Per email verzonden

Autoriteit Consument en Markt
Directie Energie
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Bezoekadres: Stadhuis
Coolingsingel 40, Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl

Van: [REDACTED]
Telefoon: [REDACTED]
E-mail: [REDACTED]@rotterdam.nl

Uw kenmerk: Zaaknr. ACM/22/176591

Onderwerp: Consultatie toekomstige
reguleringsmethode netbeheerders

Datum: 20 november 2023

Geachte [REDACTED],

Hierbij reageren wij op de Consultatie Toekomstige reguleringsmethode netbeheerders.

Allereerst willen wij u danken voor de uitnodiging aan gemeente Rotterdam om als grootste aandeelhouder van Stedin aandachtspunten en overwegingen te delen rond het Methodebesluit zoals dat zal gelden vanaf 2027.

Het is voor zover wij kunnen nagaan de eerste keer dat de aandeelhouders van netbeheerders op deze wijze worden verzocht deel te nemen aan de consultatie. Graag gaan wij de komende periode het gesprek aan met de ACM over de toekomstige reguleringsmethode. Uiteraard zal dit ook in nauwe samenspraak met onze deelneming Stedin zijn.

Wij zijn van oordeel dat het passend is de aandeelhouders van de netbeheerders ook in de toekomst te beschouwen als belanghebbenden. Dit geldt temeer omdat gemeenten, evenals overigens provincies, zowel in hun rol als aandeelhouder als in hun hun publiekrechtelijke rol van betekenis zijn voor het faciliteren van de energietransitie.

Wetende dat het Methodebesluit vanaf 2027 zal gelden en dat daarvoor een cyclus zal worden doorlopen waarin via onder meer deze consultatie, klankbordgroepen en een concept Methodebesluit uiteindelijk naar een definitief Methodebesluit in het najaar van 2026 zal worden toegewerkt wensen we als Rotterdam graag tijdig betrokken en geïnformeerd te blijven over de totstandkoming van de nieuwe reguleringsmethodiek.

Wij hebben kennis genomen van de inbreng van de regionale netbeheerders (hierna ook: RNB's) via Netbeheer Nederland op de consultatieronde. Zoals ook al in uw Consultatiedocument is aangegeven hebben de RNB's en hun aandeelhouders een eigen rol waardoor u de onderstaande punten uitsluitend vanuit aandeelhouderperspectief belicht zal zien.

Daar het een eerste verzoek om inbreng betreft beperken wij ons in dit stadium tot een beantwoording op hoofdlijnen van de consultatievragen die vooral relevant zijn vanuit



aandeelhouderperspectief. Inbreng op de overige vragen laten wij vooralsnog achterwege.

De reguleringssystematiek die de ACM toepast voor de RNB's is van invloed op de positie van de aandeelhouder. Vanuit onze rol als publieke aandeelhouder willen wij graag ook de volgende overwegingen meegeven voorafgaand aan de reactie op de consultatievragen.

De publieke belangen die gemoeid zijn met het beheer van de netten voor gas en elektriciteit staan centraal in onze opstelling als aandeelhouder van een RNB. De publieke belangen die door de RNB worden bediend door middel van het onafhankelijk netbeheer zijn veiligheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie.

De energietransitie brengt grote uitdagingen met zich mee voor RNB's die een directe relatie hebben met de publieke belangen. RNB's moeten zeer forse investeringen doen om de leveringszekerheid en veiligheid van de netten op orde te houden in de transitie. Deze grote investeringen staan echter op gespannen voet met de betaalbaarheid van de energievoorziening. Het is voor ons van belang dat er in de tarievenregulering voldoende aandacht is voor deze spanning en dat deze op een goede manier geadresseerd wordt.

Deze spanning voelen wij ook als aandeelhouder. Voor aandeelhouders is het eveneens balanceren tussen voldoende ruimte bieden aan de RNB om invulling te geven aan de publieke belangen enerzijds en het realiseren van een redelijk rendement voor bestaande, maar zeker ook voor nieuwe aandeelhouders anderzijds.

U treft onze inbreng aan in de bijlage bij deze brief. Zoals gezegd gaan wij graag het gesprek aan om tot een optimale invulling van het volgende Methodebesluit te komen.

Met vriendelijke groet,

[Redacted signature area]

Bijlage:

- inbreng bij consultatievragen



Bijlage: inbreng bij consultatievragen

Onderstaand tref u onze overwegingen en aandachtspunten met het oog op het nieuw op te stellen Methodebesluit. We hebben ons enerzijds gefocust op het perspectief van de aandeelhouders zoals dat op diverse plekken in het Consultatiedocument expliciet is opgenomen, voornamelijk de alinea's rondom vraag 2 en 9.

Anderzijds zijn we als aandeelhouders ook door de vennootschap zelf geïnformeerd over de Methodebesluiten, de impact op de tarifiering en de invloed die het uiteindelijk ook heeft (gehad) op de vraag naar eigen vermogen c.q. kapitaalbehoefte van netbeheerders zoals dat ook is aangestipt in uw Consultatiedocument en de reactie van Netbeheer Nederland.

In deze processen rondom de kapitaalbehoefte van netbeheerders in het algemeen en Stedin in het bijzonder zijn voor de aandeelhouders ook bepaalde zaken binnen de Methodebesluiten inzichtelijk geworden die we als Rotterdam graag naar voren brengen. Hierdoor kenmerkt onze reactie zich door enerzijds het reflecteren op de vragen in uw Consultatiedocument die ons als aandeelhouder aan gaan en anderzijds op punten (variërend van "meta tot micro niveau") die ons in algemene zin zijn opgevallen, versterkt door de recente trajecten ter versterking van het eigen vermogen van Stedin in de periode van 2021 tot heden.

2. Publiek aandeelhouderschap en gevolgen voor de regulering

Publiek aandeelhouderschap past bij de monopoliepositie en de maatschappelijke rol die RNB's hebben. Naast de wettelijke inbedding van publiek aandeelhouderschap in de Gaswet en Elektriciteitswet heeft Rotterdam in haar door de gemeenteraad vastgestelde Publiek Kader Stedin uiteengezet dat zij aandeelhouderschap in deze netbeheerder als het meest adequate instrument ziet om Rotterdamse publieke belangen op het gebied van betaalbaarheid, leveringszekerheid, veiligheid en duurzaamheid t.a.v. de netinfrastructuur te borgen. De weging en ook het (gedeeltelijke) spanningsveld tussen de publieke belangen leveringszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid zoals u dat in uw Consultatiedocument noemt herkennen wij.

Daarnaast is er ook het financieel belang van de gemeente dat gekoppeld is aan het gehouden aandelenbelang in Stedin. Als gemeente zijn we geen private aandeelhouder c.q. belegger, en is het financieel belang en dividendrendement in eerste aanleg niet het leidende motief.

Tegelijkertijd is in de regulering het aspect van een "redelijk rendement" altijd onderdeel geweest van de Methodebesluiten. Als Rotterdam vinden we dit een belangrijk element dat ook in het nieuwe Methodebesluit behouden moet blijven omdat het redelijke rendement in de vorm van dividend voor ons als gemeente een belangrijke bate vormt binnen onze begroting. De kosten van het aandeelhouderschap (in casu de financieringslasten van de inbreng door de aandeelhouders) wegen door op de begrotingen van de overheden die aandeelhouder zijn. Daarom is een voorspelbaar dividendrendement van belang. Het loslaten of te sterk inperken van het "redelijk rendement" schaadt direct het financieel belang van Rotterdam en andere aandeelhoudende gemeenten en provincies.

Een tweede reden voor het faciliteren van een voorspelbaar rendement is dat dit de aandeelhouders in staat stelt om eventuele vragen rond de inbreng van extra kapitaal te kunnen beoordelen.



Vornoemde zaken zijn ook door Netbeheer Nederland benoemd in de reactie op het Consultatiedocument. We kunnen dit daarom goed plaatsen (met als kanttekening/correctie dat Netbeheer Nederland spreekt van het moeten versterken van het eigen vermogen, terwijl de discretie en autonomie daarvan uiteraard bij een overheid zelf ligt).

In het Consultatiedocument geeft u inleidend voor vraag 2 aan dat: *"de ACM binnen haar tariefregulering al het mogelijke doen om netbeheerders te stimuleren hun maatschappelijke taak zo goed mogelijk te vervullen"*.

Hier sluiten we ons als aandeelhouder bij aan, behalve als dit impact zou hebben op het element van een redelijk rendement. Een stimulans kan zijn om geen redelijk rendement als efficiënte kosten meer te vergoeden waardoor meer ruimte overblijft voor het vergoeden van kosten en investeringen (zie ook de inleidende alinea bij vraag 9). Vanuit aandeelhoudersperspectief zou dat ongunstig zijn omdat aandeelhouders hiermee een bijdrage leveren voor het gehele verzorgingsgebied waardoor niet-aandeelhoudende gemeenten en provincies profiteren van een wijziging die enkel de aandeelhoudende gemeenten en provincies raakt ('free rider' element).

In de praktijk zijn niet alle overheden in het werkgebied van een RNB voor een vergelijkbaar percentage aandeelhouder. Dit leidt ertoe dat de overheden die wel aandelen hebben door middel van het vermogen dat zij in de RNB geïnvesteerd hebben een rol spelen in de financiering van de investeringen in de gebieden van overheden die geen of een verhoudingsgewijs klein aandelenbelang hebben. Of tariefregulering een rol kan spelen in het verminderen van deze assymetrie is de vraag, maar een evenredig aandeelhouderschap zou de voorkeur genieten en 'free rider'schap vermijden.

Het publiek aandeelhouderschap en de maatschappelijke rol van de decentrale overheden brengt met zich mee dat het terecht is hen als belanghebbenden ten beschouwen in het kader van de consultatieronden.

9. Afspraken over herinvesteren van de rendementen van netbeheerders en een redelijk rendement

WACC

In uw Consultatiedocument is aangegeven: *"als de ACM de WACC hoog vaststelt, dan zorgt dat ervoor dat netbeheerders veel rendement op hun investeringen krijgen. Dit maakt investeren in bijvoorbeeld netuitbreiding en verzwaring aantrekkelijk voor netbeheerders, maar zorgt er ook voor dat de tarieven stijgen. Een lage WACC zorgt ervoor dat netbeheerders slechts een beperkt rendement op investeringen kunnen maken. Dit kan ervoor zorgen dat zij (te) beperkte ruimte hebben om te investeren. Van belang is daarom dat de ACM de WACC niet te hoog en niet te laag vaststelt"*.

De WACC wordt gedreven door verschillende variabelen, maar de renteontwikkeling van de kapitaalmarkt is (recent) een belangrijke variabele gebleken en heeft bij de storting van de Stedin-aandeelhouders van € 200 miljoen significante invloed gehad op de ontwikkeling van kapitaalbehoefte. Als aandeelhouder gaan we graag het gesprek aan met de ACM over de systematiek hoe tot de hoogte van de WACC te komen.

Rendement

Verder wordt in het consultatiedocument aangegeven: *"het eigen vermogen wordt verstrekt door (bestaande en eventuele nieuwe) aandeelhouders. Het aanvullen van het eigen vermogen kan gebeuren door winstinhouding en/of door extra storting van kapitaal door de aandeelhouders. Zoals eerder beschreven hebben de netbeheerders publieke aandeelhouders. Deze aandeelhouders streven naast een financieel belang een breder*



maatschappelijk belang na. Vanuit het maatschappelijk belang zouden aandeelhouders mogelijk tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) kunnen afzien van een rendement of kunnen volstaan met een lager rendement. Op die manier blijft rendement beschikbaar voor (her)investeringen door netbeheerders. Keuzes daarin vallen grotendeels buiten de tariefregulering, maar zijn wel van invloed op de ruimte voor investeringen die netbeheerders hebben”.

Als Rotterdam sluiten we het afzien van rendement of het in de toekomst storten van kapitaal niet uit. Wel is voornoemd scenario minder aannemelijk.

Zoals bij vraag 2 reeds is aangegeven zijn Rotterdam (en de overige aandeelhouders) in eerste aanleg geen voorstander om geheel of gedeeltelijk c.q. verder af te zien van rendement en dit beschikbaar te stellen voor herinvesteringen door netbeheerders. Kern daarbinnen is dat Stedin een verzorgingsgebied heeft van bijna 100 gemeenten maar 42 daarvan aandeelhouder zijn. Door af te zien van rendement, “investeren” deze 42 gemeenten indirect in 100 gemeenten. Dat was uiteraard in het verleden ook al het geval en is geen novum.

Tegelijkertijd is dit wel een asymmetrie. Door de toegenomen investeringen en daarmee toegenomen omvang van het bedrijf is dit een prominenter en significanter punt van aandacht geworden. Zoals onder 2 belicht betekent daarnaast dat het afzien van rendement bij gemeenten mogelijk leidt tot knelpunten in hun begroting, daar het dividendrendement in brede zin een geprognosticeerde baat is in de meerjarenbegroting bij de aandeelhoudende gemeenten. Hierdoor vraagt het geheel of gedeeltelijk afzien van een rendementsuitkering scherpe keuzes. Voor alle duidelijkheid: afgezet tegen de omvang van de gemeentelijke begrotingen en de uitdagingen die Rotterdam en de andere aandeelhoudende gemeenten hebben is al een significante bijdrage geleverd (in totaal €451 miljoen in de afgelopen 3 jaar), zijn begrotingen al neerwaarts bijgeteld door het beperkte rendement over de afgelopen jaren en zal ten slotte het dividendbeleid door toetreding van de Staat nog verder worden versoerd zoals in de reactie van Netbeheer Nederland eveneens is terug te lezen. Het afzien van rendement zou het verschil in de bijdrage in de vermogensversterking tussen aandeelhoudende en niet aandeelhoudende gemeenten en provincies alleen maar vergroten.

1. en 6. Ruimte voor investeringen vs. betaalbaarheid van tarieven

De kosten van investeringen worden volgens het huidige Methodebesluit in de gestandaardiseerde activawaarde opgenomen op het moment dat het actief in gebruik genomen wordt. In de praktijk betekent dit dat er een (aanzienlijke) vertraging zit tussen moment van uitgaven en moment van compensaties, waardoor RNB's momenteel zelf vooraf moeten financieren op basis van eigen vermogen. Deze systematiek stimuleert het doen van investeringen op 'just in time' basis. Dit brengt het risico mee dat te scherp gepland wordt waardoor – bij tegenvallers in de realisatie – congestie ontstaat of niet tijdig vermeden wordt. Wij bepleiten daarom het inbouwen van voldoende marge bij het meetellen van investeringen die nog niet in gebruik genomen zijn.

Wij constateren dat de huidige regulering nog onvoldoende ruimte biedt aan toekomstgerichte investeringen, waardoor netbeheerders pas kort voor het dreigende ontstaan van congestie in actie kunnen schieten. Tijdelijke overcapaciteit van het net behoort niet tot de 'efficiënte kosten', waardoor netbeheerder gestuurd worden op 'just in time' investeringen. De afgelopen jaren hebben echter aangetoond dat de energietransitie veel sneller kan gaan dan verwacht, waardoor deze investeringen te laat komen en



congestie ontstaat. Hiervoor moet in het nieuwe methodebesluit een oplossing gevonden worden.

Ook zou een overstap naar een nominale WACC overwogen kunnen worden. Aangezien deze een inflatiecomponent bevat waarbij de inflatievergoeding direct in jaar t tot vergoeding komt, maakt dit het financieel rendabeler voor de RNB's om de hoge investeringen te dragen, zeker zolang deze vooraf voorgefinancierd moeten worden. Zoals tevens aangegeven door het DNV, zou ook een 'mark-up' op de (nominale) WACC tevens kunnen helpen om verdere investeringen aan te moedigen.

Tot slot willen wij aandacht vragen voor de betaalbaarheid van de energietransitie en het daarmee gemoeide draagvlak. In dat licht zou overwogen kunnen worden om investeringen van nationaal of regionaal belang (zoals vastgelegd in het nationaal en provinciaal Meerjarenprogramma Investerings Energie en Klimaat (MIEK)) uit de algemene middelen te financieren waardoor deze niet vergoed hoeven te worden via de tarieven die consumenten en bedrijven moeten betalen. Hiermee worden tariefsverhogingen beperkt, wat een positief effect zal hebben op het draagvlak voor de energietransitie.

11. en 13. Kwaliteitsregulering

Het belonen van goede kwaliteit en penaliseren van tekortschietende kwaliteit (o.a. betrouwbaarheid/ storingen) in de tarieven die netbeheerders mogen aanrekenen ('Kwaliteitsregulering'), kan ertoe leiden dat een zwakke performance nog zwakker wordt t.g.v. lagere budgetten. Kwaliteitsregulering kan dan eerder negatief dan positief uitwerken. Alvorens over kwaliteitsregulering te besluiten moet echter duidelijk zijn of tekortschietende kwaliteit veroorzaakt wordt door financiële tekorten of door andere oorzaken (bijvoorbeeld van organisatorische aard).

19. Duur reguleringsperiode

Op dit moment is de energiemarkt volop in beweging en de elektrificatie krijgt tractie. Dit leidt ertoe dat er een bepaalde mate van adaptiviteit moet zijn t.a.v. het Methodebesluit. Of een korte looptijd van het Methodebesluit van bijvoorbeeld 3 jaar daarbij de voorkeur moet hebben boven een langere periode is geen uitgemaakte zaak, mits bepaalde componenten wel flexibel bijgesteld kunnen worden naargelang de behoefte.

20.. Netverliezen

De kosten van netverliezen komen nu op het conto van de netbeheerders. Daarbij is het de vraag of dit fair is. Toedeling van de kosten van natuurkundig onvermijdbare verliezen die verband houden met transport van energie over langere afstand zou anders kunnen plaatsvinden dan kosten die verband houden met incidenten als storingen en diefstal. Bovendien hebben we in de afgelopen jaren gezien dat de energiemarkten zeer volatiel zijn. Dit is van grote invloed geweest op de kosten die netbeheerder moeten maken voor netverliezen, terwijl zij hier maar zeer beperkt invloed op hebben