

Reactie Energie-Nederland op consultatie Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers

Energie-Nederland onderkent de noodzaak om het financieel toezicht op de energieleveranciers van elektriciteit en gas met een leveringsvergunning aan te scherpen. Wij kunnen ons vinden in de doelstelling van de nieuwe Beleidsregel. In het algemeen is het wel belangrijk dat ondanks de regeldruk het mogelijk moet blijven om een open markt te behouden. Tegelijkertijd mogen consumenten verwachten dat leveranciers voldoen aan de vereisten uit hun leveringsvergunning en dat ACM hier toezicht op houdt. Het voorstel van ACM kan een bijdrage leveren aan de robuustheid van de energiesector. Op een aantal punten vinden wij het voorstel van ACM (nog) niet uitvoerbaar en zijn niet alle extra eisen (voor iedere leverancier) nodig om het doel te bereiken. In dat licht hebben wij een aantal opmerkingen en verbetervoorstellen.

Algemeen

Op een aantal punten schiet het voorstel voor wat betreft de praktische uitvoerbaarheid te kort en ook staan doel en middel niet altijd in verhouding. De belangrijkste punten van onze reactie zijn de volgende.

Kwalitatieve rapportage: Het ondernemingsplan, dat in artikel 2 verplicht wordt gesteld, zou met name moeten gaan over de kwalitatieve maatregelen die zijn genomen voor het beheersen van de risico's en zou niet hoeven te gaan over kwantitatieve aspecten. Daar gaat artikel 4 immers over. Verduidelijking over de verhouding tussen artikel 2 en artikel 4 is daarom nodig.

Stresstest: Energie-Nederland geeft ACM nadrukkelijk in overweging om - ter beperking van administratieve lasten en toezichtkosten - alleen in het geval dat een aantal hoofdindicatoren hiertoe aanleiding geven (bijv. hoog risicoprofiel, verslechterde financiële ratio's, daling kredietwaardigheid, etc.) stresstest scenario's door de vergunninghouder of groep/holding worden uitgevoerd, een aanpak in twee stappen. Deze stresstest scenario's moeten niet alleen separaat bekeken worden maar ook in samenhang. Bijvoorbeeld een hogere vraag/volume door koud weer zal ook consequenties hebben voor de ontwikkeling van de prijs. Vanuit de economische theorie zal ook die gaan stijgen en daarmee neemt het risico extra toe. Dit soort gecombineerde effecten (delta 'q' x delta 'p') moeten ook meegenomen worden in de vaststelling/bepaling van de diverse stresstesten.

Kredietwaardigheid als een van de hoofdindicatoren: Artikel 4 vormt uiteindelijk een toetsingskader voor financiële kredietwaardigheid en weerbaarheid van vergunninghouders. Wij pleiten ervoor hierbij een onderscheid te maken tussen enerzijds een vergunninghouder of de groep/holding (waarvan een vergunninghouder

deel uitmaakt) waarbij een minimale credit rating (BBB-/Baa3) heeft bij een erkende kredietbeoordelaars S&P/Moody's/Fitch voldoende zou moeten en anderzijds partijen die hier niet over beschikken. Voor de laatste groep moet een specifieke set regels worden opgesteld, die aansluit bij de bestaande gepubliceerde methodologie van kredietwaardigheid beoordeling zoals die door credit rating bureaus zoals S&P/Moody's/Fitch worden gehanteerd.

Vergunninghouder in groep/holding: Het toezicht wordt nu gericht op de vergunninghouder. Deze benadering houdt ten onrechte geen rekening met concernverbanden waarin middels 403 verklaringen van een groep/holding de financiële positie van de vergunninghouders wordt afgedekt. Wij dringen erop aan dat de in de Beleidsregel rekening wordt gehouden met deze financiële verbanden en dat de eisen, die in de Beleidsregel worden gesteld, worden gericht op vergunninghouders of de groep/holding, waarin een vergunninghouder is verbonden, als een 403-verklaring is afgegeven voor de vergunninghouder.

In artikel 2 geldt maar ook in andere artikelen wordt gevraagd naar informatie per vergunninghouder. Een groep/holding kan meerdere vergunninghouders omvatten waarbij de groep/holding garant staat voor deze vergunninghouders. Het beleid (financieel, organisatorisch, risicobeheersing, etc.) wordt vanuit de groep/holding georganiseerd en daarmee ook voor de onderliggende vergunninghouders. Een groep/holding heeft in die situatie dan een 403-verklaring afgegeven voor deze vergunninghouders. In onze ogen zou de beleidsregel ten principale moeten uitgaan van de financiële situatie van een groep/holding als die garant staat voor vergunninghouders via een 403-verklaring. Het is ook van praktisch belang dat de beleidsregel is gericht tot de groep/holding. De groep/holding kan alleen aan de verplichtingen van de beleidsregel voldoen door vanuit de groep/holding te rapporteren. Ons dringende verzoek is om dit mogelijk te maken in de nieuwe Beleidsregel.

Overgangsregeling: Wij merken op dat de Beleidsregel een overgangsregeling zou moeten bevatten voor vergunninghouders die worden overgenomen Bij overnames is een bepaalde periode nodig om financiële verplichtingen af te wikkelen en in te richten.

Opmerkingen per artikel

Artikel 1: (begrippen)

- Ten aanzien van vergunninghouder merken wij op dat de Beleidsregel rekening moet houden met het concernverband waarin een vergunninghouder is verbonden. Zie verder onze opmerkingen bij artikel 2.
- Er ontbreken nog (in de toelichting op te nemen) definities zoals: 'dynamische leveringsprijs'. We noemen dit voorbeeld expliciet om te voorkomen dat een dynamische prijs wellicht wordt verward met een variabele prijs.

Artikel 2: (ondernemingsplan)

- Energie-Nederland onderkent het belang van de criteria die worden genoemd in artikel 2 maar tekent daarbij aan dat het vooral belangrijk is dat bedrijven organisatorische waarborgen hebben ingebouwd in hun organisatie. Wij bepleiten in dat licht dat artikel 2 met name wordt gericht op informatie over de kwalitatieve waarborgen en niet zozeer op kwantitatieve normen die een bedrijf hanteert. Dit behoeft nog nadere verduidelijking in de beleidsregel.
- Door het ontbreken van nadere definitie is het onduidelijk wat precies verstaan wordt onder een ondernemingsplan, maar wij verwachten dat dit plan ook een financieel plan zou moeten omvatten. De term ondernemingsplan is hierdoor verwarrend.
- De planhorizon van 5 jaar is wat Energie-Nederland betreft te lang, zeker met de huidige dynamische marktomgeving en verliest daardoor snel aan relevantie. Wij vinden een kortere (en meer relevante) planhorizon van maximaal 3 jaar beter (huidig jaar + 2 jaren prognose).
- Onduidelijk is wie het ondernemingsplan moet vaststellen. Voorstel is om op te nemen 'vastgesteld op directieniveau'.
- De wijze waarop in artikel 2.2.a aan de vraag naar de levering van elektriciteit en gas denkt te voldoen kan beter worden meegenomen bij artikel 3 over de inkoopstrategie. Dat voorkomt het dubbel aanleveren van documentatie.
- De beschrijving van de risico bereidheid onder artikel 2 b en de specifieke risico's onder artikel 2 c en d zou kwalitatief moeten zijn niet kwantitatief. Immers, artikel 4 bevat kwantitatieve eisen. Dit dient in het artikel of de toelichting verduidelijkt te worden.
- Beschrijving van procedures (sub f) lijkt ons hier niet zinvol, zeker niet als onderdeel van het ondernemingsplan. Wij vragen ons dus af wat precies de bedoeling is van de ACM met betrekking tot dit punt.

Artikel 3: (inkoopstrategie)

- Dit artikel beoogt het stellen van regels voor de inkoop zonder daarbij het gehele spectrum van inkoop instrumenten te beschouwen alsook de wijze waarop de deze worden ingezet om tot het afdekken van de risico's/afname te komen. Dit geldt met name voor de onderdelen in lid 1b, lid 1c en lid 2. Hierdoor wordt een efficiënte marktwerking in de weg gestaan en worden leverancier beperkt in hun mogelijkheden om een zo laag mogelijke prijs te realiseren voor hun klanten. Het artikel zou zich veel meer moeten richten op risk control maatregelen die goed ingebed dienen te zijn in de organisatie en die voldoende beheersing aantonen door de leveranciers. Wij zijn van mening dat je geen begrenzing van de te gebruiken strategie kunt invoeren, zonder in te gaan op elk individueel inkoopinstrument wat ter beschikking ligt aan de leveranciers alsook de wijze waarop en het doel van het instrument.

- Lid 1a en lid 2 gaan enkel uit van baseload afnameprofielen. Echter afnameprofielen van met name kleinverbruikers bestaan niet alleen uit baseload (vlak) over de dag. Daarom kent de energiemarkt verscheidene inkoopproducten die ingezet worden om de afnameprofielen zo goed als mogelijk af te dekken. Naarmate de leveringsdatum nadert komen steeds meer producten beschikbaar met een hogere granulariteit die de leverancier in staat stellen de afnameprofielen af te dekken. Exact dezelfde volumes vooraf inkopen is niet realistisch want wisselende afnamevolumes, eigen opwek door klanten en de hoogte van de churn zorgen ervoor dat inkoop en verkoop nooit precies gelijk aan elkaar zullen zijn.
- Lid 1b en Lid 1c suggereren het gebruik van enkel 'perfect hedges' om de open posities af te dekken. Dit begrenst de leverancier te veel door allerlei alternatieve hedge instrumenten uit te sluiten. Het uiteindelijke doel van deze beleidsregel is de financiële stabiliteit van leveranciers te waarborgen. Dan moet er ook ruimte zijn om verschillende hedge instrumenten hiervoor in te zetten, waaronder risicopremies, weerderivaten (gas), dirty hedges, inzet eigen productiemiddelen. Daarnaast is van belang dat duidelijk is welk probleem met deze bepaling wordt opgelost. In onze ogen gaat het erom dat de vergunninghouder aan zijn financiële verplichting kan voldoen. Dat betekent dat een vergunninghouder in onze ogen wel open posities kan innemen zolang een energieleverancier voldoende financiële middelen heeft om het risico van een open positie af te dekken. Het eisen dat open posities binnen een bepaalde tijdspanne moeten zijn afgedekt kan juist leiden tot negatieve effecten die prijsverhogend zullen werken. In Nederland is het gebruikelijk dat leveranciers per 1 januari en 1 juli de tarieven aanpassen, wat leidt tot relatief veel switch verkeer in deze perioden. Wanneer alle leveranciers dan binnen een bepaalde periode ook de open posities afgedekt moeten hebben zal dit leiden tot hogere prijzen in de markt. De hieruit voortvloeiende inkooprisico's zouden een onderdeel moeten zijn van wat wij noemen het Risico Control Framework (zie ook onze opmerkingen bij artikel 7).

Artikel 4: (financiële positie)

- Artikel 4 bevat in wezen een toetsingskader voor kredietwaardigheid van vergunninghouders. Wij pleiten ervoor dat binnen dit kader twee sporen worden gevolgd door enerzijds een minimumeis te stellen aan partijen die beschikken over een publieke creditrating zoals S&P/Moody's/Fitch en anderzijds een specifieke set regels, die aansluit bij de bestaande gepubliceerde methodologie van kredietwaardigheid beoordeling zoals die door credit rating bureaus zoals S&P/Moody's/Fitch worden gehanteerd op te stellen voor partijen die hier niet over beschikken.
- De analyse die een publieke kredietbeoordelaar uitvoert, gaat veel verder dan de toetsing die wordt voorgesteld o.b.v. dit huidige voorstel in artikel 4. Bovendien is er een continue monitoring van de kredietwaardigheid door S&P/Moody's/Fitch en verwerken deze kredietbeoordelaars de effecten van belangrijke markt- en/of bedrijfsontwikkelingen sneller in hun afgegeven credit rating van de

vergunninghouder en/of holding/groep. Het ACM toetsingskader in artikel 4 voegt weinig toe wanneer een dergelijke credit rating voor de vergunninghouder en/of holding aanwezig is.

- Er zou door ACM wel een minimumeis gesteld moeten worden aan de betreffende credit rating van BBB- (S&P)/Baa3 (Moody's).
- Wij zouden graag in het artikel 4 verwerkt willen zien dat een vergunninghouder of de groep/holding met een minimale credit rating (BBB-/Baa3) van kredietbeoordelaars S&P, Moody's of Fitch, afdoende is voor de financiële positie vereisten zoals die wordt beoogd door de ACM in artikel 4.1 en 4.2. Bijkomend voordeel is dat daarmee ook de administratieve lasten bij de vergunninghouder en toezichtlasten bij de ACM worden vermeden.
- Voor vergunninghouders zonder credit rating zou uiteraard wel een specifieke set regels moeten gelden om te borgen dat deze bedrijven aan hun financiële verplichtingen kunnen blijven voldoen. Wij stellen voor dat de ACM overweegt om het toetsingskader voor vergunninghouder of groep/holding zonder credit rating te enten op de kaders van de hierboven genoemde kredietbeoordelaars:
 - a. Solvabiliteitstoetsing (in geval van vergunninghouder zonder publieke credit rating): Generiek geldt dat naar onze mening dat solvabiliteit namelijk niet de juiste toetssteen om de financiële weerbaarheid van energieleveranciers te beoordelen. Een (al dan niet tijdelijk) lage solvabiliteit achten wij niet veelzeggend over de financiële stabiliteit van een energieleverancier. De solvabiliteitseis van 20% sluit niet goed aan bij de situatie van energiebedrijven die vaak grote posities op de handelsmarkten hebben. Deze posities kunnen leiden tot balansverlenging terwijl het risico van de vergunninghouder niet per se toe hoeft te nemen. Bovendien houdt de solvabiliteitseis voor alle vergunninghouders geen rekening met het business risico profiel dat sterk kan verschillen tussen vergunninghouders. Daarom stellen wij het volgende voor:
 - ACM dient voor vergunninghouders zonder publieke credit rating in eerste aanleg het bedrijfsrisico profiel dient vast te stellen. Het maakt namelijk nogal een verschil of een vergunninghouder louter klant heeft of bijvoorbeeld ook vast activa (bijv. windmolenparken/centrales/flex capaciteit) om haar klanten portefeuille te managen/beleveren.
 - De stabiliteit van de operationele kasstroom (mits deze positief is) van een bedrijf in verhouding tot de rentedragende schuld bepaald in belangrijke mate de kredietwaardigheid en financiële weerbaarheid.
 - Zodra ACM de diverse vergunninghouders heeft ingedeeld in een bepaald business risicoprofiel categorieën, dan kan daarna per categorie een minimale ratio (operationele kasstroom/netto schuldenlast) worden vastgesteld waaraan moet worden voldaan. Dit is precies wat S&P ook doet in haar methodologie.
 - b. Liquiditeitstoetsing (in geval van vergunninghouder zonder publieke credit rating):

- Hier dient gekeken te worden naar de 'sources'/liquiditeitsbronnen en 'uses'/aanwending van liquide middelen voor een periode van 12 maanden vooruit. Hierop kunnen eventueel stresstesten gedaan worden die kunnen leiden tot een achteruitgang in de operationele kasstroom van de vergunninghouder en/of holding om te toetsen of nog steeds voldaan wordt aan liquiditeitstoets.
- Als kredietbeoordelaar, hanteert S&P de regel dat sources/uses voor komende 12 maanden > 1,2x dient te zijn voor de komende 12 maanden.
- Vervolgens kunnen zich allerlei scenario's voordoen waardoor de EBITDA van een bedrijf tegenvalt (bijv. oninbaarheid van omzet, churn, weerrisico's, centrales die uitvallen etc.). Deze scenario's leiden allemaal tot een impact op de EBITDA van een vergunninghouder. Als kredietbeoordelaar, hanteert S&P hanteert dat sources minus uses dient ook nog positief te zijn voor de komende 12 maanden indien EBITDA verslechtert met bijvoorbeeld 15% doordat een negatief scenario zich voordoet.
- We willen ACM, vanuit beperking van administratieve lasten en toezichtkosten, nadrukkelijk in overweging geven dat alleen in het geval een aantal hoofdindicatoren hiertoe aanleiding geven (bijv. hoog risicoprofiel, verslechterde financiële ratio's, credit rating daling, etc.), stresstest scenario's door de vergunninghouder of groep/holding worden uitgevoerd.
- De scenario parameters in artikel 4.2 lijken enigszins limitatief en willekeurig tot stand gekomen zonder rekening te houden met de actuele situatie:
 - 4.2 lid a: een verdrievoudiging van de prijs met een factor 3 binnen een maand is, zeker uitgaande van het huidige niveau, is volgens ons geen realistisch scenario. Een verdrievoudiging van de energieprijzen bij een actuele prijs van 20 €/MWh heeft voor de aan te houden liquiditeit relatief een veel kleiner effect dan een verdrievoudiging bij een prijs van 200 €/MWh.
 - 4.2 lid b: een koudegetal zegt als zodanig weinig terwijl mogelijke volume/prijs verhoudingen wel relevant is. Een bepaald Hellman-koudegetal kan zeer verschillende winters behelzen, bijvoorbeeld een lange periode met een paar graden vorst, of juist een relatief korte periode met zeer strenge vorst. Ook kan een winter bijvoorbeeld relatief veel warme dagen/periodes kennen, welke in het geheel niet meetellen voor het Hellmann-koudegetal van die winter. Het maken van een verbruiksinschatting (en corresponderende vereiste liquiditeit) op basis van een Hellmann-koudegetal lijkt ons dus zeer lastig en potentieel arbitrair.
 - 4.2 lid c: de 2% oninbaarheid kan een scenario zijn, maar in de huidige markt omstandigheden zouden percentages van een veelvoud hiervan is in onze optiek dan veel realistischer zijn.
- Verzoek om maandelijkse rapportage (in artikel 4.2) zou naar onze mening een aanzienlijke administratieve lastenverzwaring zijn die mogelijk niet in verhouding staat tot het doel.

Artikel 5: (herstelmaatregelen)

- Ten aanzien van artikel 5 lid 1 sub b: Wij wijzen hier op ons pleidooi onder artikel 4 voor het gebruik van bestaande kredietbeoordelaars c.q. een kader naar analogie met de bestaande kredietbeoordelaars. Die kaders zouden ook moeten gelden voor de herstelmaatregelen. In onze optiek zou ACM een minimale credit rating moeten aanhouden van minimaal BBB-/Baa3.
- Ten aanzien van artikel 5 lid 1 sub c: Wat bedoelt ACM met 'beschikking van bewijsmateriaal'?

Artikel 6: (jaarrapportage)

- Ten aanzien van artikel 6 lid 1: In aansluiting op ons eerdere pleidooi bepleiten wij een jaarrapportage op het niveau van de groep/holding als een vergunninghouder deel uitmaakt van een groep en er sprake is van een 403-verklaring van de top holding. Dat heeft ook een praktische kant, op vergunninghouder niveau zijn de nodige gegevens niet automatisch beschikbaar en zou onevenredig veel tijd kosten om op te leveren. Wij nemen aan dat de hier bedoelde jaarrapportage strekt over het boekjaar wat de vergunninghouder en/of holding statutair hanteert. Graag zien wij dit bevestigt in de definities in de toelichting.
- Ten aanzien van artikel 6 lid 2: Dit betreft een kwalitatieve beschrijving die energieleveranciers in de jaarrekening opnemen. In de Beleidsregel zou opgenomen moeten worden dat het voldoende is dat de elementen van artikel 2 a, b, c en d in de jaarrekening worden opgenomen en dat deze passage geldt als jaarrapportage in de zin van dit artikel.

Artikel 7: (risicomanagementfunctie)

- Energie-Nederland kan de organisatorische inrichting van risicomanagement ondersteunen. Echter zijn wij van mening dat nog afgezien van de organisatorische inrichting, de vergunninghouder of groep/holding een Risk Control Framework dient te hebben waarin beschreven staat hoe het risicomanagement is ingericht, risico's in kaart zijn gebracht (bijvoorbeeld via een Heat Chart) en waarin controls en beheersmaatregelen zijn opgenomen en beschreven. Wij zouden de ACM willen adviseren om het artikel 7 aan te vullen met de vereiste voor de vergunninghouder of groep/holding van het hebben van een Risk Control Framework.
- Voor kleinere leveranciers, waar het moeilijk is hiervoor apart iemand in deze functie te benoemen, is vereist dat binnen de organisatie sprake moet zijn van aantoonbaar en actief risicomanagement waarbij de verantwoordelijkheid nadrukkelijk belegd is op managementniveau.

Vertrouwelijkheid gegevens

De gevraagde informatie wordt door energieleveranciers uitsluitend gedeeld op voorwaarde dat deze enkel gebruikt gaat worden voor het doel waarvoor de Beleidseegel is opgesteld. Gedeelde informatie mag niet gebruikt worden voor andere doeleinden of gedeeld worden met andere partijen.

Tot slot

Energie-Nederland ziet in bovenstaande voldoende aanleiding om ACM te verzoeken om de concept-beleidsregel aan te passen. Wij gaan er vanuit dat ACM bereid is om tot een heroverweging te komen van het nu voorliggende concept voor de aanscherping van het toezicht op energieleveranciers. De beoogde aanscherping moet zich vooral richten op het met regelmaat toetsten van een aantal hoofdindicatoren en wanneer de uitkomsten hiervan aanleiding geven een aantal gedegen (doch realistische) stresstest scenario's uit te voeren. Waar mogelijk zou hiervoor bij bestaande rapportages aangesloten moeten kunnen worden. Dit laatste zou de regeldruk op energieleveranciers (en het bijbehorende toezicht op die regels door ACM) kunnen minimaliseren en bovendien ook het voordeel opleveren dat het toezicht op de individuele energieleverancier maatwerk rekening houdt met de specifieke situatie van de desbetreffende leverancier.

Energie-Nederland benadrukt dat ondernemingen om velerlei redenen gedwongen kunnen zijn hun activiteiten te stoppen, ook met de aangescherpte regels uit de Beleidsregel. De Beleidsregel kan er wel voor zorgdragen dat dit proces tijdig wordt herkend en op een ordentelijke wijze verloopt.

Energie-Nederland is beschikbaar om haar opmerkingen en verbetervoorstellen nader toe te lichten.