

Dienst uitvoering en toezicht Energie

BIJLAGE 2 BIJ BESLUIT 101750_12-13

Nummer: 101750_12-13

Betreft: Beoordeling van een voorstel van N.V. Continuon Netbeheer zoals bedoeld in artikel 41b, tweede lid van de Elektriciteitswet 1998. Dit betreft de beoordeling van het voorstel Doetinchem.

Inleiding

1. Deze bijlage heeft betrekking op de beoordeling door de directeur van de Dienst uitvoering en toezicht Energie (hierna: de directeur DTe) van een investeringsvoorstel van N.V. Continuon Netbeheer (hierna: Continuon), op grond van artikel 41b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet).
2. In deze bijlage legt de directeur DTe vast:
 - a. of het investeringsvoorstel voldoet aan de criteria voor een investering als bedoeld in artikel 41b, tweede lid van de E-wet ; en
 - b. met welk bedrag de totale inkomsten van Continuon maximaal mogen toenemen ter dekking van de kosten van de hier bedoelde investering.
3. Indien het voorstel voldoet aan de criteria als bedoeld in artikel 41b, tweede lid van de E-wet wordt bovendien aangegeven hoe de directeur DTe in de toekomst de kosten voor deze investering wil opnemen in de reguleringssystematiek van Continuon.
4. De bijlage heeft de volgende inhoud:
 - a. verloop van de procedure;
 - b. juridisch kader;
 - c. reguleringssystematiek;
 - d. beoordelingskader;
 - e. criteria goedkeuring;
 - f. criteria opname in toegestane kosten;
 - g. voorstel van Continuon;
 - h. beoordeling voorstel; en
 - i. conclusie beoordeling voorstel.

Verloop van de procedure

5. Continuon heeft op 31 maart 2004, in een brief met kenmerk 20040733, de volgende projecten als aanmerkelijke investeringsvoorstellen (hierna: voorstellen) ingediend en beargumenteerd:
 - a. Full Power;
 - b. Doetinchem;
 - c. Vlieland;
 - d. Wind; en
 - e. Tracom.Deze bijlage beperkt zich tot het voorstel Doetinchem, zoals genoemd in onderdeel b.
6. Op 9 juni 2004 heeft de Minister van Economische Zaken ingestemd met de aanwijzing N.V. Continuon Netbeheer als netbeheerder elektriciteit in de verzorgingsgebieden van Continuon, Noord West Net en EWR Netbeheer.
7. Op 30 juni 2004 heeft de directeur DTe het voorstel met Continuon besproken.
8. De directeur DTe heeft op 4 november 2004 en 18 november 2004 aanvullende vragen gesteld. Deze vragen zijn door Continuon op 17 november 2004 respectievelijk 23 november 2004 beantwoord.
9. De directeur DTe heeft op 1 december 2004 een conceptbeoordeling van het voorstel aan Continuon verstuurd.

Juridisch kader

10. De directeur DTe stelt op grond van artikel 41c van de E-wet de gereguleerde maximum aansluittarieven en maximum transporttarieven elektriciteit (hierna: tarieven) voor de regionale netbeheerders, zoals Continuon, vast.
11. Op basis van artikel 41b, eerste lid van de E-wet, dient iedere netbeheerder jaarlijks voor 1 oktober een voorstel in bij de directeur DTe met betrekking tot de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen (hierna: tarievenvoorstel).
12. In artikel 41b, tweede lid van de E-wet is een mogelijkheid opgenomen om bij de vaststelling van de tarieven rekening te houden met een 41b.2 -investering. Dit artikel luidt als volgt:

“een netbeheerder kan gelijktijdig met het voorstel, bedoeld in het eerste lid, een voorstel doen voor een tariefverhoging ter dekking van de kosten voor een uitzonderlijke en aanmerkelijke investering, ter uitbreiding van het door de netbeheerder beheerde net”

13. Netbeheerders kunnen dergelijke voorstellen voor 41b.2-investeringen doen tegelijk met hun tarievenvoorstel.
14. De toelichting op artikel 41b, tweede lid van de E-wet luidt als volgt:

" In het tweede lid is een voorziening opgenomen om bij de vaststelling van de tarieven rekening te kunnen houden met incidentele, grootschalige investeringen. Dergelijke investeringen kunnen zich met name voordoen bij de netten met een hoog spanningsniveau. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om normale uitbreidingsinvesteringen waarvan de jaarlijkse lasten van deze investeringen worden verrekend in de "gewone" tarieven die betreffende netbeheerders hebben voorgesteld. Voor deze uitzonderlijke investeringen kan de netbeheerder door middel van dit lid in het voorstel aangeven dat een verhoging van het tarief nodig is en kan de directeur van de dienst deze verhoging vaststellen."

MvT, kamerstukken II 1998-1999 26303, nr. 3. p.30

15. De begrippen uitzonderlijk, aanmerkelijk en de zinsnede ter uitbreiding van het net, zijn niet eenduidig en behoeven nadere specificatie. Aangezien de bevoegdheid om de tarieven vast te stellen, blijkens artikel 41c van de E-wet, uitsluitend aan de directeur DTe toekomt, rust op de directeur DTe tevens de verplichting nadere invulling te geven aan de beoordelingsruimte die voornoemde begrippen en zinsnede laten. De directeur DTe heeft in een brief aan de netbeheerders, gedateerd 14 mei 2002 met kenmerk 100938/1.B263, hieraan nadere invulling gegeven.
16. Indien de directeur DTe bij de vaststelling van de tarieven rekening houdt met één of meerdere 41b.2-investering(en) zal de directeur DTe eerst twee stappen moeten doorlopen. De directeur DTe dient aan te geven:
 - a. of een voorstel voor een 41b.2-investering wordt goedgekeurd of afgekeurd; en
 - b. hoe hij het door de netbeheerder ingediende tarievenvoorstel zal beoordelen.
17. Het voorstel dient te voldoen aan de criteria voor goedkeuring (aanmerkelijk, uitzonderlijk en uitbreiding net) zoals weergegeven in randnummers 32, 33 en 34 en, voor het bepalen van de te rekenen tarieven, aan de criteria voor opname in toegestane kosten (maatschappelijk nut en kostenefficiëntie) die in randnummers 35 en 36 worden uiteengezet. Indien de directeur DTe van oordeel is dat het voorstel aan één of meer van deze criteria niet voldoet, wordt het voorstel niet gehonoreerd. Toetsen aan de overige criteria kan achterwege blijven. Indien de directeur DTe het voorstel niet kan beoordelen omdat hij, ook nadat gelegenheid is gegeven om het voorstel aan te vullen, niet beschikt over juiste en volledige informatie, zal de directeur DTe het voorstel niet in behandeling nemen.
18. In onderhavige bijlage stelt directeur DTe de beoordeling van het voorstel zoals bedoeld in randnummer 16 lid a vast.

Reguleringsystematiek

19. De directeur DTe heeft met ingang van de tweede reguleringsperiode (2004-2006) maatstafconcurrentie voor de tariefregulering van de netbeheerders elektriciteit ingevoerd. Het systeem van maatstafconcurrentie is beschreven in het methodebesluit voor de bepaling van de korting voor het bevorderen van de doelmatigheid en het methodebesluit tot vaststelling van de kwaliteitsterm¹. Hieronder wordt ingegaan op een aantal kenmerken van maatstafconcurrentie.
20. Maatstafconcurrentie resulteert voor alle netbeheerders uiteindelijk in een generieke korting op de tarieven. Deze generieke korting, de x-factor, dient ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering door de netbeheerders. Tevens wordt in het systeem van maatstafconcurrentie rekening gehouden met de kwaliteit van het netwerk van netbeheerders. De kwaliteitsprestatie van de netbeheerder komt tot uitdrukking in de q-factor. Kwaliteitsregulering is ingevoerd om te voorkomen dat sturing op efficiëntie ten koste gaat van de kwaliteit van de netten. Netbeheerders worden afgerekend op de prestatie ten opzichte van een door DTe vastgestelde kwaliteitsnorm. Een individueel netbedrijf wordt toegestaan zijn tarieven te verhogen als het beter presteert dan de norm, maar dient de tarieven te verlagen als het slechter presteert dan de norm. Kwaliteit weegt daardoor mee in de investeringsbeslissingen van netbeheerders.
21. Met maatstafconcurrentie wordt beoogd de werking van concurrerende markten na te bootsen. Bedrijven die beter presteren dan andere netbeheerders halen een meer dan gemiddelde rentabiliteit, terwijl bedrijven die onder het gemiddelde scoren een lagere rentabiliteit halen. Elke netbeheerder voelt voortdurend de prikkel om zo doelmatig mogelijk te opereren en de kwaliteit van het netwerk te optimaliseren, om zo de concurrentie bij te houden of voor te blijven.
22. De directeur DTe hanteert outputsturing waarbij de netbeheerder voor zijn diensten wordt beloond zonder dat de directeur DTe zich mengt in specifieke beslissingen over de bedrijfsvoering. De directeur DTe heeft een informatieachterstand, en weet dus niet precies welke deze beslissingen zijn. Om toch een goed kostenniveau voor de outputs te garanderen heft de directeur DTe de informatieachterstand gedeeltelijk op door de kosten van de verschillende netbeheerders in een benchmark met elkaar te vergelijken. De netbeheerder maakt zelf de trade-off tussen verschillende factoren, zoals kapitaal en arbeid. Outputsturing houdt met andere woorden in dat de directeur DTe zich niet in detail met de bedrijfsvoering bemoeit. Een 41b.2-investering vormt hierop een uitzondering.

¹ Zie het besluit tot vaststelling van de methode van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering ingevolge artikel 41, vierde lid van de Elektriciteitswet 1998, met kenmerk 100947-82 en het besluit tot vaststelling van de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm ingevolge artikel 41, eerste lid van de Elektriciteitswet 1998, met kenmerk 100947-183.

Beoordelingskader

23. De directeur DTe heeft het juridisch kader en de reguleringssystematiek als uitgangspunt genomen om de criteria voor het beoordelen van artikel 41b.2-investeringen verder uit te werken. In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe de reguleringssystematiek en de E-wet zijn vertaald naar een kader voor de beoordeling van een voorstel. Dit wordt gedaan door conclusies weer te geven ten aanzien van een aantal typen investeringen.

Vervangingsinvesteringen

24. Investeringen die dienen ter vervanging van bestaande activa worden niet aangemerkt als een 41b.2-investering. In artikel 41b tweede lid Van de E-wet is neergelegd dat een voorstel betrekking dient te hebben op de "uitbreiding van het door de desbetreffende netbeheerder beheerde net".

Investeringen door volumegroei

25. Investeringen die het gevolg zijn van (verwachte) groei in de hoeveelheid te transporteren elektriciteit worden niet aangemerkt als een 41b.2-investering. Het door de directeur DTe gehanteerde systeem van reguleren van tarieven houdt in dat netbeheerders extra inkomsten als gevolg van gegroeide afzet mogen houden. Netbeheerders kunnen deze inkomsten aanwenden om de investeringen die nodig zijn als gevolg van toegenomen afzet te bekostigen.

Sectorbrede investeringen

26. Sectorbrede investeringen worden niet aangemerkt als een 41b.2-investering. Deze investeringen leiden tot een sectorbrede kostenverhoging. Deze kosten worden, door middel van een tariefsverhoging, in een volgende reguleringsperiode aan de netbeheerders vergoed. Netbeheerders hebben voldoende kredietfaciliteiten om sectorbrede investeringen te kunnen voorfinancieren.

Uniciteit van de investering

27. Alleen een unieke investering kan worden aangemerkt als een 41b.2-investering. Met de tariefinkomsten worden onder meer de kapitaalkosten die voortvloeien uit investeringen vergoed. Dit is gedaan door de netbeheerders jaarlijks een procentuele vergoeding ter hoogte van de gemiddelde kapitaalkostenvoet (hierna: WACC) toe te kennen over de gestandaardiseerde activawaarde. Door middel van de WACC krijgt de netbeheerder een vergoeding voor de onzekerheid in toekomstige kosten en inkomsten. Deze mate van onzekerheid is een kenmerk van de sector waarin de netbeheerder opereert.
28. Middels de WACC worden alle normale, niet verzekerbare onzekerheden die inherent zijn aan het netbeheer gedekt. Hieruit volgt dat een investering uniek moet zijn voordat deze kan worden gezien als een 41b.2-investering. Dit betekent dat de risico's die met de investering zijn gemoeid niet behoren tot de normale risico's van de sector. Een investering die door een substantieel deel van de netbeheerders gedaan wordt kan dus niet worden aangemerkt als een 41b.2-investering.

Omvang investering

29. Alleen een grootschalige investering die van grote invloed is op de financiële huishouding van de netbeheerder kan worden aangemerkt als een 41b.2-investering. Zoals weergegeven in randnummer 14 blijkt uit de wetsgeschiedenis dat 41b.2-investeringen grootschalig dienen te zijn. Dit wordt door de wetgever aangeduid met het begrip aanmerkelijk.
30. Ook uit de reguleringssystematiek komt voort dat 41b.2-investeringen grootschalig dienen te zijn. De directeur DTe hanteert outputsturing waarbij de netbeheerder voor zijn diensten wordt beloond zonder dat de directeur DTe zich mengt in specifieke beslissingen over de bedrijfsvoering, zoals investeringsbeslissingen. De meeste investeringen leveren een positief rendement op, sommige investeringen een negatief rendement. Zoals in randnummer 27 weergegeven, wordt in de regulering een vergoeding over het geïnvesteerd kapitaal verstrekt ter hoogte van de WACC. De WACC is een gemiddelde risicovergoeding over het geïnvesteerde kapitaal. Alleen een investering die bedrijfseconomisch onrendabel is en door zijn omvang van grote invloed is op de financiële huishouding van de netbeheerder kan worden aangemerkt als een 41b.2-investering. Hierdoor wordt vermeden dat iedere investering van een netbeheerder dient te worden beoordeeld en zodoende in een situatie inputsturing terecht wordt gekomen.

Criteria goedkeuring

31. Op basis van het beoordelingskader heeft de directeur DTe de criteria voor het beoordelen van een aanmerkelijk investeringsvoorstel nader gespecificeerd in de randnummers 32, 33 en 34. Het voorstel dient aan al deze criteria te voldoen. Indien de directeur DTe van oordeel is dat het voorstel aan één of meer van deze criteria niet voldoet, wordt het voorstel niet gehonoreerd. Toetsen aan de overige criteria kan achterwege blijven. Indien de directeur DTe het voorstel niet kan beoordelen omdat hij, ook nadat gelegenheid is gegeven om het voorstel aan te vullen, niet beschikt over juiste en volledige informatie, zal de directeur DTe het voorstel niet in behandeling nemen.

Aanmerkelijk

32. De directeur DTe acht een investering aanmerkelijk indien het investeringsbedrag van grote invloed is op de financiële huishouding van de netbeheerder. Bij de beoordeling kan de directeur DTe onder andere naar de volgende aspecten kijken:
- a. de relatie tot de totale activa van de netbeheerder;
 - b. de verandering in de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen;
 - c. de kosten van de financiering van de investering; en
 - d. de verhouding van de desbetreffende investering tot investeringen in het verleden en tot het normale investeringspatroon.

Uitzonderlijk

33. De directeur DTe acht een investering uitzonderlijk indien aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:
- a. de investering zou anders niet op basis van bedrijfseconomische gronden worden gedaan; en
 - b. de investering wordt door een minderheid van de netbeheerders uitgevoerd. De investering dient enige mate van uniciteit te bezitten. Uniciteit kan ook betrekking hebben op de reden voor de noodzakelijke investering; en
 - c. de investering is noodzakelijk als gevolg van veranderingen in wet- en regelgeving, dan wel het gevolg van een besluit van de directeur DTe, dan wel force majeure.

Uitbreiding net

34. De directeur DTe acht een uitbreiding van het net als gevolg van de investering voldoende onderbouwd indien het resulteert in een uitbreiding van de capaciteit dan wel uitbreiding van de totale lengte van het net zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, sub i van de E-wet.

Criteria opname in toegestane kosten

35. Indien het voorstel aan de bovengenoemde drie criteria voldoet is niet zonder meer gezegd dat de investering ook in de tarieven dient te worden verdisconteerd. De directeur DTe dient bij de beoordeling van het voorstel de belangen van de afnemer, zoals artikel 36 en 41 van de E-wet beoogt, te beschermen. De directeur DTe zal derhalve toetsen of de consument op den duur voordeel heeft van de investering. Hierbij toetst de directeur DTe of het verwachte gecreëerde maatschappelijk nut opweegt tegen de kosten van de investering.
36. De directeur DTe zal bij een 41b.2-investering nagaan of het voorstel op een kostenefficiënte manier wordt uitgevoerd. Hierbij kan de directeur DTe regels stellen aan het proces en de vormgeving van de investering.

Voorstel van Continuon

37. Het voorstel van Continuon betreft de uitbreiding van het koppelpunt Doetinchem met een extra transformator. De transformator zorgt voor koppeling van het 150 kV net in het verzorgingsgebied Flevoland, Gelderland, Utrecht (hierna: FGU regio) met het landelijke hoogspanningsnet van TenneT B.V. (hierna: TenneT), waardoor de uitwisselingscapaciteit met 500 MVA toeneemt. In 2004 is een investering in de koppeltransformator van EUR 1,66 miljoen geactiveerd.

38. Continuon beargumenteert dat de investering noodzakelijk is vanwege de liberalisering van de energiemarkt. Door de liberalisering is de afstemming van de inzet van productie en het transport van elektriciteit via het landelijke hoogspanningsnet van TenneT niet meer gewaarborgd. Volgens Continuon dient te worden geïnvesteerd in de koppeling met het landelijke hoogspanningsnet om een daling van de productie van elektriciteit in de FGU regio op te kunnen vangen.
39. Volgens Continuon is deze investering geen gevolg van een stijging van de vraag naar elektriciteit. De investering wordt hierdoor niet terugverdiend en is bedrijfseconomisch onrendabel.

Beoordeling voorstel

40. In randnummer 6 is neergelegd dat Continuon per 9 juni 2004 is aangewezen als netbeheerder in de verzorgingsgebieden van het "oude" Continuon, Noord West Net en EWR Netbeheer. Dit betekent dat de directeur DTe bij de toetsing van de criteria uitgaat van de situatie per 9 juni 2004.
41. In onderstaande randnummers gaat de directeur DTe in op de beoordeling van de criteria waaraan een aanmerkelijk investeringsvoorstel dient te voldoen.

Aanmerkelijk

42. De directeur DTe heeft bij de beoordeling van het criterium aanmerkelijk met name gekeken naar de verhouding van de investering tot investeringen in het verleden en tot het normale investeringspatroon in de activa die worden aangewend voor het uitvoeren van activiteiten zoals omschreven in artikel 16 van de E-wet (hierna: gestandaardiseerde activa). De investeringen van Continuon van de jaren 2001, 2002 en 2003 zijn berekend door de investeringen van het "oude" Continuon, Noord West Net en EWR Netbeheer bij elkaar op te tellen. Tevens beziet de directeur DTe de hoogte van de investering in relatie tot Continuon's gestandaardiseerde activawaarde. Bij de toetsing van dit criterium wordt uitgegaan van het door Continuon vermelde investeringsbedrag van EUR 1,66 miljoen.
43. De directeur DTe constateert dat de investering, vergeleken met het investeringsbedrag in de jaren 2001, 2002 en 2003, tussen de 1,4 en 2,4 procent van het gemiddelde jaarlijkse investeringsbedrag bedraagt.
44. De gestandaardiseerde activawaarde van Continuon ultimo 2003 bedroeg EUR 3.163 miljoen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd. De gestandaardiseerde activawaarde 2000 bedroeg EUR 3.208 miljoen en is verhoogd met de investeringen in artikel 16 activa en verlaagd met de afschrijvingen van artikel 16 activa in de jaren 2001, 2002 en 2003. De gestandaardiseerde activawaarde ultimo 2003 wordt door de investering met 0,05 procent verhoogd. De investering is klein ten opzichte van de totale gestandaardiseerde activawaarde van Continuon.

45. Op basis van bovenstaande is de directeur DTe is van mening dat de investering niet voldoet aan het criterium aanmerkelijk.

Conclusie beoordeling voorstel

46. Gelet op de beoordeling van het voorstel tot het doen van een aanmerkelijke investering, zoals bedoeld in artikel 41b, tweede lid van de E-wet, luidt de conclusie als volgt:

De directeur DTe stemt niet in met het voorstel van Continuon.

47. De directeur DTe is van mening dat er geen tariefsverhoging nodig is om Continuon in staat te stellen de investering te doen. Dit houdt echter niet in dat de directeur DTe van mening is dat de noodzaak tot investeren niet aanwezig is. Op basis van artikel 16, lid 1 sub d van de E-wet, dient een netbeheerder voldoende reservecapaciteit voor het transport van elektriciteit aan te houden.