

Bijlage 3 voor Systeemtaken en Bijlage 3a voor Transporttaken – Reactie op de zienswijzen van TenneT

1 Inleiding

1. Dit is de bijlage bij het herstel van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016 en het herstel van het methodebesluit systeemtaken TenneT 2014-2016. In deze bijlage geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) haar reactie op de zienswijze op het ontwerpbesluit die TenneT heeft ingediend op 12 januari 2016. Verder geeft ACM aan of de zienswijze heeft geleid tot wijziging van de desbetreffende herstelbesluiten ten opzichte van de ontwerp-herstelbesluiten.
2. De zienswijze van TenneT heeft betrekking op twee onderdelen van het ontwerp-herstelbesluit zoals hieronder weergegeven. ACM behandelt beide onderwerpen afzonderlijk. Het gaat om: (1) onverkorte toepassing van STENA2012 ter bepaling van de statistische efficiëntie van TenneT en (2) niet-gebenchmarkte kosten.

2 Statische efficiëntie TenneT

Zienswijze die betrekking hebben op de e3grid en STENA-studie uit 2012

Zienswijze A “Model in STENA2012 is niet robuust”

Respondenten	Bij ontwerpbesluit/notitie	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Herstel ontwerpbesluit TenneT transporttaken	nee

Samenvatting zienswijze “Model in STENA2012 is niet robuust”

3. TenneT stelt in haar tweede zienswijze dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) ACM niet volgt in haar betoog dat het gebruikte model in STENA2012 robuust is. TenneT geeft daarbij aan dat de theoretische verklaring dat een wijziging in de verhouding van kapitaalkosten en operationele kosten de relatieve efficiëntie van TenneT kan beïnvloeden, geen verklaring is voor de uitkomsten van het model. Verder geeft TenneT aan dat het onlogisch is dat door een stijging van de WACC de kostenverlagende factor van bevolkingsdichtheid bijna halveert. Hierbij geeft TenneT aan dat ACM terugvalt op eerder gebruikte argumenten die door het CBb reeds zijn betrokken in haar beoordeling.

Reactie zienswijze “Model in STENA2012 is niet robuust”

4. ACM stelt vast dat er tussen ACM en TenneT vooral een verschil van inzicht bestaat over de mate waarin ACM het gebruikte model met aanmerkelijke terughoudendheid toepast.. ACM merkt op dat de partijen het met elkaar eens lijken te zijn over dat ACM het model met aanmerkelijke terughoudendheid moet toepassen.
5. De stelling van TenneT dat ACM terugvalt op reeds eerder gebruikte argumenten is niet correct. In het herstelbesluit licht ACM toe waarom het hanteren van een voorzichtigheidsmarge van 5% bij het toepassen van de efficiëntiemeting uit STENA2012 een passende invulling is van de opdracht van het CBb om STENA2012 met aanmerkelijke terughoudendheid toe te passen.
6. Verder merkt ACM op dat de tussenuitspraak geen aanleiding geeft voor ACM om een ander model te gaan gebruiken. Het CBb constateert immers geen (herstelbaar) gebrek op dit punt. ACM kan daarom de resultaten van het gebruikte model als basis gebruiken.
7. Juist om de redenen die TenneT aangeeft en ook in de tussenuitspraak van het CBb staan wil ACM een passende voorzichtigheidsmarge hanteren bij de toepassing van de uitkomst van het model. Overigens neemt ACM nadrukkelijk stelling tegen de ongemotiveerde beschuldiging van TenneT in randnummer 17 van haar tweede zienswijze dat ACM het CBb onjuist zou hebben ingelicht.

Conclusie

8. Deze zienswijze van TenneT leidt niet tot een aanpassing van het methodebesluit TenneT transporttaken.

Zienswijze B “Vorzichtigheidsmarge is niet aanmerkelijk terughoudend genoeg”

Respondenten	Bij ontwerpbesluit/notitie	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Herstel ontwerpbesluit TenneT transporttaken	nee

Samenvatting zienswijze “5% is niet aanmerkelijk terughoudend”

9. TenneT stelt in haar tweede zienswijze dat ACM in voorgaande reguleringsperiode standaard gebruik maakte van een voorzichtigheidsmarge van 10%. TenneT geeft aan dat zij dit een adequate invulling vindt van de opdracht van het CBb om de uitkomst van STENA2012 ‘aanmerkelijke terughoudend’ toe te passen. TenneT is het derhalve niet eens met de door ACM gehanteerde marge van 5%.

Reactie zienswijze “5% is niet aanmerkelijk terughoudend”

10. In het methodebesluit had ACM in randnummer 170 aanvankelijk besloten om af te zien van het toepassen van een voorzichtigheidsmarge. Gelet op de opdracht van het CBb om de uitkomst van STENA2012 aanmerkelijk terughoudend toe te passen, heeft ACM overwogen hoe zij hieraan het beste invulling kan geven. ACM is hierbij tot het oordeel gekomen dat het hanteren van een voorzichtigheidsmarge de beste wijze is om dit te doen. ACM stelt vast dat TenneT onderschrijft dat het hanteren van een voorzichtigheidsmarge een geschikte manier is om invulling te geven aan de opdracht van het CBb.
11. Ten aanzien van de hoogte van de voorzichtigheidsmarge merkt ACM het volgende op. Een hoge voorzichtigheidsmarge leidt ertoe dat een groot deel van de gevoeligheid van de uitkomsten van het model voor verandering in de WACC voor rekening van de afnemers komt. Evenzo zou een te lage voorzichtigheidsmarge onredelijk zijn voor TenneT, omdat daarmee een te groot deel van de gevoeligheid voor rekening van TenneT zou komen. Met een voorzichtigheidsmarge van 5%, waarmee uiteindelijk één derde van de gemeten inefficiëntie van 15% in STENA2012 wordt weggenomen, wordt derhalve zowel met de belangen van de afnemers als met de belangen van TenneT rekening gehouden. ACM is van oordeel dat zij daarmee in aanmerkelijke mate met de gevoeligheid van de uitkomsten van het model voor veranderingen in de WACC rekening heeft gehouden.

Conclusie

12. Deze zienswijze van TenneT leidt niet tot een aanpassing van het methodebesluit TenneT transporttaken.

Zienswijze C “Simpele alternatieven zijn beschikbaar”

Respondenten	Bij ontwerpbesluit/notitie	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Herstel ontwerpbesluit TenneT transporttaken	nee

Samenvatting zienswijze “Simpele alternatieven zijn beschikbaar”

13. TenneT stelt zich op het standpunt dat een simpele aanpassing snel te maken zou zijn en dit niet vraagt om een gehele nieuwe vergelijking. TenneT geeft een tweetal voorbeelden. Namelijk de hoogte van het gewicht van bevolkingsdichtheid gebruiken op basis van e3grid2012 dan wel bij de Nederlandse WACC na belastingen te gebruiken als parameter in STENA2012.

Reactie zienswijze “Simpele alternatieven zijn beschikbaar”

14. Ten eerste wil ACM nogmaals benadrukken dat er geen aanleiding is om het gebruikte model aan te passen. In zijn tussenuitspraak vraagt het CBb immers om het gebruikte model met aanmerkelijke terughoudendheid toe te passen.

15. TenneT heeft in haar eerdere zienswijze op het oorspronkelijke methodebesluit ook al op gewezen op het gebruik van een andere WACC. ACM heeft destijds geconcludeerd dat het uitvoeren van de STENA2012 met Nederlandse regulatorische parameters voor inflatie, afschrijvingstermijnen en de WACC gerechtvaardigd is. Het CBb geeft in haar tussenuitspraak ook aan dat ACM naar het oordeel van het College de statische efficiëntie van TenneT heeft kunnen baseren op het STENA2012-onderzoek. TenneT geeft geen nadere motivering/onderbouwing waarom gebruik WACC na belastingen überhaupt nu beter is dan de gebruikte Nederlandse regulatorische WACC voor belastingen.
16. Het hergebruiken van het gewicht van bevolkingsdichtheid is methodologisch niet mogelijk aangezien dit juist een modelmatige uitkomst is van het DEA-model. Het is niet mogelijk om één parameter, zoals het gewicht van bevolkingsdichtheid, uit e3grid2012 toe te passen in STENA2012. Dit gewicht is immers een tussenuitkomst uit STENA2012. STENA2012 is weliswaar gebaseerd op het model dat is ontwikkeld in e3grid2012, maar maakt gebruik van een aantal specifieke Nederlandse parameters. Dit betekent dat parameters niet zomaar over en weer kunnen worden uitgewisseld tussen beide modellen.

Zienswijze D “er zijn meer niet-gebenchmarkte kosten”

Respondenten	Bij ontwerpbesluit/notitie	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Herstel ontwerpbesluit TenneT transporttaken	nee

Samenvatting zienswijze “er zijn meer niet-gebenchmarkte kosten”

17. In haar zienswijze geeft TenneT aan dat zij heeft onderzocht welk deel van de kostenbasis is betrokken in de benchmarkstudie. TenneT komt daarbij tot de conclusie dat, naast de reeds door haar genoemde kostenposten, er nog enkele andere kostenposten zijn die niet zijn meegenomen in de benchmarkstudie. TenneT merkt vervolgens op dat de uitkomst van STENA2012 wel op deze kostenposten wordt toegepast. TenneT acht dit onredelijk, omdat zij van mening is dat het CBb in haar tussenuitspraak heeft vastgesteld dat de uitkomst van STENA2012 (de theta) niet mag worden toegepast op kosten die niet betrokken zijn in de benchmarkstudie. TenneT geeft daarbij aan dat er geen sprake is van een limitatieve lijst in de tussenuitspraak van het CBb, maar van een principe-uitspraak.

Reactie zienswijze “er zijn meer niet-gebenchmarkte kosten”

18. ACM stelt vast dat het CBb opdracht heeft gegeven om het model met aanmerkelijke terughoudendheid toe te passen. Uit zorgvuldigheid heeft ACM in het herstelbesluit tevens opgemerkt dat het zij naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb de uitkomst van de benchmarkstudie niet zal toepassen op de in de tussenuitspraak genoemde posten. ACM leidt uit de zienswijze van TenneT af dat dit aan de zijde van TenneT voor onduidelijkheid heeft gezorgd, aangezien zij nu een lijst met aanvullende kostenposten heeft ingediend. ACM gaat

ervan uit dat dit geen onderdeel van de geen onderwerp van de bestuurlijke lus is. Een behandeling van aanvullende kosten en taken zou nader onderzoek vergen en valt buiten de reikwijdte voor de afhandeling van het beroep van TenneT. Om die reden acht ACM dit onderdeel niet gegrond.