

Ons kenmerk: ACM/DE/2016/200654

Zaaknummer: 15.0859.53

Datum:

METHODEBESLUIT TRANSPORTTAKEN TENNET 2014 – 2016

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 41, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	4
2	Procedure van totstandkoming van dit besluit	6
3	Wettelijk kader	9
4	Context van dit besluit	13
4.1	Inhoudelijke context	13
4.2	Samenhang met andere besluiten	15
4.3	De tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015	18
4.4	De tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016	19
5	Beoordelingskader	20
5.1	Europese doelstellingen	20
5.2	Nationale doelstellingen	21
5.2.1	Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering	21
5.2.2	Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk	23
5.2.3	Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid	23
5.2.4	Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport	25
5.3	Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau	25
5.4	Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015	27
5.4.1	Kostenvoet vreemd vermogen	27
5.4.2	Statische efficiëntie	28
5.4.3	Niet gebenchmarkte kosten	30
5.5	Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016	31
6	Relevante ontwikkelingen en inzichten	35
6.1	Uitgevoerde onderzoeken	35
6.2	Toekomst van de regulering	38
6.3	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek	41
7	Uitgangspunten van de methode van regulering	43
7.1	Omzetregulering en benchmarking	43
7.2	Duur van de reguleringsperiode	45
7.3	Toepassing van de x-factor en rekenvolumina	45
8	Methode tot vaststelling van de x-factor	47
8.1	Kernbegrippen	47
8.2	Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters	50
8.2.1	Redelijk rendement	50
8.2.2	Regulatorische kosten	52
8.2.3	Statische efficiëntie (theta)	57

8.2.4	Dynamische efficiëntie (frontier shift)	68
8.3	Stap 2: Bepalen van de begininkomsten	71
8.3.1	Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten	72
8.3.2	Bepalen begininkomsten	75
8.4	Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten	76
8.4.1	Efficiënte beheerkosten	77
8.4.2	Efficiënte overige operationele kosten	79
8.5	Stap 4: Bepalen van de x-factor	81
9	Methode tot vaststelling van de rekenvolumina	83
10	Relatie tot tarievenbesluiten	84
11	Dictum	88
	Begrippenlijst	89
	Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules	
	Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC	
	Bijlage 3: Zienswijzebijlage	
	Bijlage 3a: Zienswijze van TenneT op het ontwerp-herstelbesluit	

1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Op grond hiervan moet ACM de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x-factor) en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumina¹), vaststellen voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT).
2. ACM stelt met dit besluit de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 (hierna: de zesde reguleringsperiode).
3. ACM is zich ervan bewust dat er voorstellen tot wijziging van de E-wet bij de Eerste Kamer zijn ingediend. ACM stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben en dat zij de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetwijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen of bijzonder omstandigheden daartoe nopen. Daarom abstraheert ACM in dit besluit van deze wijzigingen.

Opbouw van het besluit

4. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. Allereerst is in hoofdstuk 2 de procedure van totstandkoming van dit besluit beschreven. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 beschrijft ACM welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van ACM te motiveren bij de totstandkoming van de methodes tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina. Het kader wordt onder meer bepaald door het wettelijke kader (hoofdstuk 3), de inhoudelijke context waar dit besluit betrekking op heeft (hoofdstuk 4) en het beoordelingskader van ACM (hoofdstuk 5). Ook geeft ACM een beschrijving van relevante ontwikkelingen en inzichten in de reguleringsystematiek en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van voorgaande besluiten (hoofdstuk 6).
5. Vervolgens beschrijft ACM de methode van regulering. De werking van de reguleringsystematiek op hoofdlijnen in de zesde reguleringsperiode komt aan de orde in hoofdstuk 7. Daarna beschrijft ACM uitvoerig de methode tot vaststelling van de x-factor (hoofdstuk 8) en de methode tot vaststelling van de rekenvolumina (hoofdstuk 9). Hoofdstuk 10 toont de relatie tussen dit besluit en de tarievenbesluiten. ACM eindigt het besluit met haar dictum (hoofdstuk 11).
6. Na deze hoofdstukken volgt de begrippenlijst, met daarin een (niet uitputtend overzicht) van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

¹ De rekenvolumina representeren de afzet die van een netbeheerder te verwachten is.

Bijlagen bij het besluit

7. ACM heeft drie bijlagen toegevoegd aan het besluit. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina in rekenkundige formules. Waar ACM in dit besluit verwijst naar formules, doelt zij op de formules in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ACM het redelijk rendement (ook wel 'Weighted Average Cost of Capital', hierna: de WACC) op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. Bijlage 3 is de zienswijzebijlage en is onderdeel van dit besluit voor zover het betrekking heeft op dit besluit. In deze bijlage geeft ACM haar reactie op de zienswijzen van belanghebbenden. In bijlage 3a heeft ACM de reactie op de zienswijze van TenneT op het tweede ontwerpbesluit naar aanleiding van een tussenuitspraak van de College van Beroep voor het bedrijfsleven.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

8. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en de daarbij gevolgde procedures.
9. Ingevolge artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet stelt ACM de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vast na overleg met TenneT, de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt.
10. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informierend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, Gasunie Transport Services (hierna: GTS) en de regionale netbeheerders. Voor de klankbordgroep heeft ACM TenneT, GTS, de regionale netbeheerders, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen uitgenodigd.²
11. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van negentien organisaties zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.³ Er hebben in totaal tien bijeenkomsten plaatsgevonden voor het vaststellen van het ontwerpbesluit, waarvan de eerste plaatsvond op 9 februari 2012 gevolgd door bijeenkomsten op 29 maart 2012, 24 augustus 2012, 5 oktober 2012, 11 oktober 2012, 14 november 2012, 6 december 2012, 13 december 2012, 20 december 2012 en 12 maart 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen en alle voorafgaand aan de publicatie van onderhavig besluit ontvangen standpunten verwoord in correspondentie in aanmerking genomen in haar besluitvorming. De documenten zijn gepubliceerd op de internetpagina van ACM⁴.

² ACM merkt op dat het merendeel van de genodigden niet belanghebbend is bij alle methodebesluiten, maar slechts bij één of enkele methodebesluiten.

³ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas Infra & Beheer B.V. (hierna: Cogas), DELTA Netwerkbedrijf B.V. (hierna: DNWB), Endinet B.V. (hierna: Endinet), European Federation of Energy Traders (hierna: EFET), Energie-Nederland, Enexis B.V. (hierna: Enexis), Federatie voor de Metaal- en Electrotechnische Industrie (hierna: FME-CWM), GTS, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland samen met Ondernemersorganisatie Glaskracht Nederland (hierna: LTO Glaskracht), Liander N.V. (hierna: Liander), Netbeheer Nederland, Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (hierna: Nogepe), N.V. RENDO (hierna: Rendo), Stedin B.V. (hierna: Stedin), de Stichting Duurzame Energie Koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW), Vereniging Gasopslag Nederland (hierna: VGN) en Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland).

⁴ <http://www.acm.nl>.

12. ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.
13. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 1 mei 2013 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken zes weken ter inzage gelegd. Tegelijk met de ter inzagelegging heeft ACM in de Staatscourant van 1 mei 2013 kennis gegeven van het ontwerpbesluit. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit op de internetpagina van ACM gepubliceerd.
14. Op 31 mei 2013 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting is op de internetpagina van ACM gepubliceerd. Ook heeft ACM de schriftelijke zienswijzen gepubliceerd op haar internetpagina. ACM geeft in bijlage 3 haar reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, dan is dit in het onderhavige besluit duidelijk aangegeven.
15. Op 26 juli 2013 heeft ACM per brief en per e-mail de resultaten van de nieuwe internationale benchmarkonderzoeken inclusief de nieuwste inzichten ten aanzien van de mate van efficiëntie van TenneT aan TenneT en andere belanghebbenden toegestuurd. ACM heeft daarbij aangegeven hoe zij voornemens is deze inzichten te verwerken in het methodebesluit. Tevens heeft ACM de onderzoeken en de aangepaste besluittekst gepubliceerd op de internetpagina van ACM. Tot en met 3 september 2013 hadden belanghebbenden de gelegenheid om schriftelijk op de rapporten en de aangepaste besluittekst te reageren. ACM heeft de schriftelijke reacties gepubliceerd op haar internetpagina.
16. De voorbereidingsprocedure is uitgebreid met nog twee laatste bijeenkomsten met de hierboven genoemde klankbordgroep op 10 september 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM.

De tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015

- 16a** 26 september 2015 heeft ACM dit methodebesluit vastgesteld. TenneT heeft hiertegen beroep aangetekend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). Op 11 augustus 2015 heeft het CBb een tussenuitspraak (hierna: de tussenuitspraak)⁵ gedaan en ACM opgedragen een aantal gebreken te herstellen. Naar aanleiding hiervan heeft ACM het methodebesluit aangepast. De aanpassing is op 23 november 2013 besproken in de eerder genoemde klankbordgroep. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief het verslag) van de bijeenkomst van de klankbordgroep gepubliceerd op de internetpagina van ACM.

⁵ Zie ECLI:NL:CBB:2015:272.

16b Het ontwerpbesluit tot wijziging van het methodebesluit (hierna: het tweede ontwerpbesluit) is op 4 december 2015 ter inzage gelegd als onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Tegelijk met de ter inzagelegging heeft ACM in de Staatscourant van 4 december 2015 kennis gegeven van het tweede ontwerpbesluit. Bovendien heeft ACM het tweede ontwerpbesluit op de internetpagina van ACM gepubliceerd.

16c In het ontwerpbesluit heeft ACM aangeboden een hoorzitting te organiseren. ACM heeft geen aanmeldingen voor spreektijd ontvangen. Daarom is deze hoorzitting geannuleerd. Hiervan is op 17 december 2015 per e-mail mededeling gedaan aan TenneT en andere belanghebbenden.

16d Op 12 januari 2016 heeft TenneT een zienswijze ingediend (hierna: tweede zienswijze TenneT). Deze is op de internetpagina van ACM gepubliceerd. ACM geeft in de bijlage 3a bij het tweede ontwerpbesluit haar reactie op deze tweede zienswijze TenneT. Indien deze zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, dan is dit in het onderhavige besluit duidelijk aangegeven.

De tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

16e Bij tussenuitspraak van 12 januari 2016 heeft het CBb geoordeeld dat ACM niet aan de eerste wijzigingsopdracht heeft voldaan. Het CBb heeft ACM opgedragen om binnen één maand na de verzending van de tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak. Het CBb draagt ACM op om in overleg met appellanten de kostenvoet vreemd vermogen opnieuw te bepalen.

16f ACM heeft op 21 januari 2016 en 3 februari 2016 overleg gevoerd met appellanten.⁶ Gelet op de opdracht van het CBb om (alleen) overleg met appellanten te voeren en de korte termijn waarbinnen ACM deze opdracht moet uitvoeren, was het niet mogelijk het herstelbesluit voor te bereiden met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb. Dit heeft tot gevolg dat andere belanghebbenden niet hebben kunnen reageren op het herstelbesluit.

⁶ Verslagen op www.acm.nl.

3 Wettelijk kader

17. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bepalingen die gezamenlijk het wettelijke kader vormen voor dit besluit. Eerst volgt de bevoegdheidsgrondslag van dit besluit, daarna de wettelijke taken van TenneT, gevolgd door de Europese wetgeving en de overige relevante wetgeving.

Bevoegdheidsgrondslag van dit besluit

18. De bevoegdheidsgrondslag van dit besluit is vastgelegd in artikel 40 en 41 van de E-wet. Artikel 40 van de E-wet luidt als volgt:
"De tarieven voor de diensten ter uitvoering van de taken, genoemd in artikel 16, eerste lid, met uitzondering van onderdeel p, worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 41 tot en met 41d."
19. Artikel 41, eerste lid, van de E-wet luidt:
"De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd, voor netbeheerders, met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast. Het besluit tot vaststelling van de methode geldt voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar."
20. Artikel 41, tweede lid, van de E-wet luidt:
"Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing voor vaststelling van de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet."
21. Artikel 41, derde lid, van de E-wet luidt:
"De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering heeft onder meer ten doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd."
22. Artikel 41, vijfde lid, van de E-wet luidt:

"De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 41b⁷, zijn gebaseerd op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of worden door de Autoriteit Consument en Markt geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven."

Wettelijke taken van TenneT

23. De tarieven voor de diensten ter uitvoering van de wettelijke taken neergelegd in artikel 16, eerste lid, van de E-wet worden op grond van de methode vastgelegd in dit besluit bepaald. Artikel 16, eerste lid, van de E-wet luidt als volgt:
- "1. De netbeheerder heeft in het kader van het beheer van de netten in het voor hem krachtens artikel 36 of 37 vastgestelde gebied tot taak:*
- a. de door hem beheerde netten in werking te hebben en te onderhouden;*
 - b. de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen;*
 - c. de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij in overweging worden genomen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie waardoor de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit ondervangen kan worden;*
 - d. voldoende reservecapaciteit voor het transport van elektriciteit aan te houden;*
 - e. op de grondslag van artikel 23 derden te voorzien van een aansluiting op de netten;*
 - f. op de grondslag van artikel 24 ten behoeve van derden transport van elektriciteit uit te voeren;*
 - g. het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die elektriciteit verbruiken;*
 - h. op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van duurzame elektriciteit dan wel of sprake is van een installatie voor warmtekrachtkoppeling met een bij ministeriële regeling vast te stellen mate van reductie van de uitstoot van kooldioxide dan wel of sprake is van een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, alsmede of de inrichting om te meten geschikt is voor de meting van de elektriciteit die met de productie-installatie wordt opgewekt en op een net of een installatie ingevoerd;*
 - i. de hoeveelheid elektriciteit te meten die afkomstig is van een productie-installatie voor duurzame elektriciteit of klimaatneutrale elektriciteit of van een installatie voor warmtekrachtkoppeling;*
 - j. koppelingen met andere netten te realiseren en reparaties aan zijn net uit te voeren;*
 - k. onverminderd de artikelen 19 en 79, op een geschikte wijze gegevens te publiceren over koppelingen tussen de netten, gebruik van de netten en de toewijzing van transportcapaciteit;*
 - l. afnemers alle gegevens te verstrekken die zij voor een efficiënte toegang tot het net inclusief het gebruik ervan nodig hebben;*

⁷ In artikel 41b, eerste lid, van de E-wet is bepaald dat iedere netbeheerder jaarlijks voor 1 oktober aan ACM een voorstel zendt voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, met uitzondering van onderdeel p, van de E-wet.

m. voorzieningen te treffen in geval van een faillissement van een leverancier van elektriciteit aan afnemers als bedoeld in artikel 95a, eerste lid;

n. ervoor zorg te dragen dat een afnemer als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, voor elke aansluiting beschikt over een geïnstalleerde meetinrichting, tenzij die afnemer blijkens de voorwaarden, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen a of b, beschikt over een onbemeten aansluiting;

o. zorg te dragen voor het beheer en onderhoud van de bij een afnemer als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, geïnstalleerde meetinrichting.”

Europese wetgeving

24. De Verordening 714/2009⁸ (hierna: de Verordening) stelt in artikel 14 de volgende eisen aan de tarieven die gehanteerd worden door de landelijk netbeheerder:
- “1. De door de netbeheerders gehanteerde tarieven voor nettoegang moeten transparant zijn, rekening houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk en een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder en op niet-discriminerende wijze worden toegepast. Deze tarieven mogen niet afstandsgebonden zijn.[..]*
- 3. Bij de vaststelling van de tarieven voor nettoegang wordt rekening gehouden met:*
- a) de uit het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen transmissiesysteembeheerders voortvloeiende betalingen en ontvangsten;*
 - b) de werkelijk verrichte en ontvangen betalingen, alsmede de over toekomstige tijdvakken verwachte betalingen, een en ander aan de hand van ramingen over tijdvakken in het verleden.*
- 4. Het krachtens dit artikel vaststellen van de tarieven laat de tarieven die in het kader van het in artikel 16 bedoelde congestiebeheer op aangegeven export en aangegeven import worden geheven, onverlet.*
- 5. Er worden geen specifieke nettatarieven in rekening gebracht voor individuele transacties inzake aangegeven doorvoerstromen.”*

Overige relevante wetgeving

25. Per 1 juli 2011⁹ heeft ACM een nieuwe bevoegdheid gekregen in relatie tot het methodebesluit. ACM kan aan het begin van een reguleringsperiode de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Artikel 41c, vierde lid, van de E-wet stelt hierover het volgende:
- “4. Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 41, eerste lid, niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, kan de Autoriteit Consument en Markt bij de toepassing van de formule, genoemd in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, in plaats van Tlt-1,*

⁸ Verordening (EG) nr. 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel van elektriciteit en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1228/2003.

⁹ Staatsblad 2010, nr. 810.

de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.”

4 Context van dit besluit

26. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de inhoudelijke context van dit besluit. Door deze context te beschrijven, plaatst ACM dit besluit in een breder perspectief. Het breder perspectief bestaat uit een beschrijving van het segment van de elektriciteitsmarkt waar dit besluit betrekking op heeft en hoe dit besluit samenhangt met andere besluiten van ACM.

4.1 Inhoudelijke context

27. ACM houdt onafhankelijk toezicht op de elektriciteitsmarkt met als doel deze markt zo efficiënt mogelijk te laten werken. De elektriciteitsmarkt bestaat uit de segmenten productie, handel, levering en transport van elektriciteit. Bij productie, handel en levering van elektriciteit is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende goederen op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van elektriciteit is dit niet het geval. Afnemers met een aansluiting op een bepaald net¹⁰ kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waar zij een aansluiting op hebben.
28. De Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) wijst op verzoek een naamloze of besloten vennootschap voor tien jaar als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet aan.¹¹ Op grond van artikel 10, eerste lid, van de E-wet omvat het landelijk hoogspanningsnet de netten bestemd voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kilovolt (hierna: kV) of hoger en die als zodanig worden bedreven en de landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom.¹² Ten behoeve van de aanwijzing van TenneT als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, dient ACM ingevolge artikel 10, tweede en derde lid, van de E-wet eerst te besluiten over de certificering van TenneT. Een dergelijke aanwijzing heeft nog niet plaatsgevonden. Wel heeft de Minister op 2 maart 2012 ingestemd met het besluit van TenneT om zichzelf op grond van artikel IV, tweede lid, van de Wet onafhankelijk netbeheer (hierna: Won) met ingang van 1 januari 2008 aan te wijzen als netbeheerder van de 110 kV netten en hoger van het landelijk hoogspanningsnet.¹³ TenneT beheert tevens de

¹⁰ Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de E-wet is een net gedefinieerd als: één of meer verbindingen voor het transport van elektriciteit en de daarmee verbonden transformator-, schakel-, verdeel- en onderstations en andere hulpmiddelen, behoudens voor zover deze verbindingen en hulpmiddelen onderdeel uitmaken van een directe lijn of liggen binnen de installatie van een producent of van een afnemer.

¹¹ Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de E-wet.

¹² De landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom omvatten twee verbindingen met het extra hoogspanningsnet van België en drie verbindingen met het extra hoogspanningsnet van Duitsland.

¹³ Brief van Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2 maart 2012, ETM/EM/11175400.

gelijkstroom-interconnector met Noorwegen. Ten behoeve van dit beheer dient TenneT nog te worden aangewezen als interconnector-beheerder.¹⁴

29. De hoogspanningsnetten (hierna: HS-netten) van Stedin en van Liander-Randmeren vallen niet onder het beheer van TenneT. Deze netten¹⁵ zijn onderworpen aan zogenaamde Cross Border Leasecontracten. In artikel VIA, eerste lid van de Won is bepaald dat de beheeroverdracht van de HS-netten in overeenstemming dient te zijn met de rechten van derden die voortvloeien uit een overeenkomst met betrekking tot deze netten, vastgelegd in Cross Border Leasecontracten. In het instemmingsbesluit van 2 maart 2012 van de Minister staat opgenomen dat de Cross Border Leasecontracten naar het zich laat aanzien niet binnen afzienbare tijd zullen worden beëindigd. Dit betekent dat deze HS-netten ook in de zesde reguleringsperiode uitgezonderd zijn van de reguleringsystematiek voor TenneT.
30. In artikel 16, eerste lid, van de E-wet zijn de taken met betrekking tot het transport van elektriciteit in Nederland voor een netbeheerder vastgelegd¹⁶ (hierna: transporttaken). De landelijk netbeheerder heeft onder meer als taak om zijn netten in werking te hebben, te onderhouden en de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen. Daarnaast heeft zij als taak om de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij in overweging worden genomen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie waardoor de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit ondervangen kan worden.
31. Ingevolge de artikelen 10 en 16 van de E-wet heeft de landelijk netbeheerder een wettelijk monopolie. Hij ondervindt bij het beheer van het landelijk transportnet geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van directe concurrenten zou ertoe kunnen leiden dat hij onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven vaststelt of tussen verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden in dergelijke gevallen benadeeld. De afnemers zijn daarom gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport, zolang de tarieven niet hoger zijn dan wat noodzakelijk is om de kwaliteit van het transport te behouden. Hieronder valt ook dat de landelijk netbeheerder op de lange termijn in ieder geval geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

¹⁴ Ingevolge artikel 10 Aa, eerste lid, artikel 10, tweede lid, en artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.

¹⁵ Randmeren omvat het aan Cross Border Lease-contracten (hierna: CBL-contracten) onderworpen gebied van N.V. Nuon, bekend onder de werknaam Randmeren en overeenkomstig met het gebied van de voormalige N.V. Nuon Randmeren.

¹⁶ Ingevolge artikel 17a van de E-wet is het de landelijk netbeheerder niet toegestaan om goederen of diensten te leveren waarmee zij in concurrentie treden, met uitzondering van de in die artikelen limitatief opgesomde werkzaamheden. Artikel 43 van de E-wet stelt daarbij dat een netbeheerder een afzonderlijke boekhouding moet aanhouden voor het beheer van de netten op grond van zijn wettelijke taken, bedoeld in de artikel 16 en 16a van de E-wet.

32. De wetgever heeft ACM belast met de taak om een methode vast te stellen waarmee netbeheerders *"een prikkel krijgen om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie"*¹⁷ en waarmee *"netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering"*¹⁸ krijgen. Met de vaststelling van een reguleringssystematiek reguleert ACM de output, en dus indirect het gedrag, van de landelijk netbeheerder. Met het oog op de eerder genoemde doelstellingen beoogt ACM bij de vaststelling van deze reguleringssystematiek in combinatie met de andere sturingsinstrumenten¹⁹ de verschillende maatschappelijke belangen zoals prijs en kwaliteit te prikkelen. De toepassing van de vastgestelde reguleringssystematiek leidt uiteindelijk tot een x-factor en rekenvolumina voor TenneT. De x-factor en de rekenvolumina leiden op hun beurt weer tot de tarieven die TenneT ten hoogste mag berekenen voor het transport van elektriciteit. Kortom, dit methodebesluit heeft tot doel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van TenneT en de meest doelmatige kwaliteit van het transport zoals bedoeld in artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet te bevorderen.

4.2 Samenhang met andere besluiten

Van methodebesluit ...

33. Jaarlijks stelt ACM in het tarievenbesluit de maximum transporttarieven vast die TenneT in rekening mag brengen. ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze transporttarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide x-factor en rekenvolumina voor TenneT. ACM hecht hier enerzijds aan omdat deze begrippen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Anderzijds wordt op deze manier duidelijk waarom ACM bepaalde begrippen (zoals 'totale inkomsten') gebruikt bij de methode tot vaststelling van de x-factor.
34. ACM stelt met dit methodebesluit twee (rekenkundige) methodes vast: één methode tot vaststelling van de x-factor en één methode tot vaststelling van de rekenvolumina.

... via x-factor- en rekenvoluminabesluit ...

35. Vervolgens past ACM het methodebesluit toe om onder meer de hoogte van de x-factor en de rekenvolumina voor TenneT vast te stellen (hierna: x-factorbesluit en rekenvoluminabesluit). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41a, eerste en tweede lid, van de E-wet:
- "1. Ten behoeve van het voorstel, bedoeld in artikel 41b, stelt de Autoriteit Consument en Markt voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar vast:*
- a. de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering,*

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

¹⁹ Zoals het toezicht op de kwaliteit en capaciteit en op naleving van de technische codes.

[...]

c. het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld.

2. De Autoriteit Consument en Markt kan het in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde rekenvolume gedurende de in dit lid bedoelde periode wijzigen.”

... naar tarievenbesluit

36. Met inachtneming van de door ACM vastgestelde x-factor en rekenvolumina zendt TenneT ACM jaarlijks een voorstel voor de tarieven die zij ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de transporttaken (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41b, eerste lid, van de E-wet:

“1. Iedere netbeheerder zendt jaarlijks voor 1 oktober aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, met uitzondering van onderdeel p, met inachtneming van:

- a. het uitgangspunt dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken,
- b. de tariefstructuren vastgesteld op grond van artikel 36 of 37,
- c. het bepaalde bij of krachtens artikel 41a,
- d. de formule

$$TI_t = \left(1 + \frac{cpi - x + q}{100} \right) TI_{t-1} ,$$

waarbij

TI_t = de totale inkomsten uit de tarieven in het jaar t, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in jaar t en het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld;

TI_{t-1} = de totale inkomsten uit de tarieven in het jaar voorafgaande aan het jaar t, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in jaar t-1 en het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld;

cpi = de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens), berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan het jaar t, en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan het jaar t, zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek;

x = de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering;

q = de kwaliteitsterm, die de aanpassing van de tarieven in verband met de geleverde kwaliteit aangeeft;

e. de gemaakte kosten voor investeringen, bedoeld in artikel 20d of 20e, tweede of derde lid, voor zover de kosten doelmatig zijn;

f. [dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

g. het totaal van de gemaakte kosten voor een verwerving van een bestaand net waarvoor

nog niet eerder een netbeheerder was aangewezen door of met instemming van Onze Minister en voor de investeringen tot aanpassing van dat verworven net waardoor aan de bij of krachtens deze wet daaraan gestelde eisen wordt voldaan, voor zover deze kosten doelmatig zijn.”

37. Bovendien kent de E-wet sinds 1 juli 2011 een nieuwe regeling omtrent de kosten die een netbeheerder inzake de uitvoering van de transporttaken bij een andere netbeheerder in rekening brengt. Artikel 41b, tweede lid, van de E-wet regelt dit als volgt:
“2. De geschatte kosten die een netbeheerder voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, bij een andere netbeheerder in rekening zal brengen, worden zonder toepassing van de formule, bedoeld in het eerste lid, onder d, toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van deze andere netbeheerder. Het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde kosten wordt betrokken bij de vaststelling van de totale inkomsten uit de tarieven van de andere netbeheerder in een volgend jaar.”
38. Met ingang van 1 juli 2011 is de oorspronkelijk in artikel 41b, tweede lid, van de E-wet vervatte regeling voor de vergoeding van aanmerkelijke investeringen vervangen door de regeling voor de vergoeding van uitbreidingsinvesteringen, onder andere neergelegd in het hierboven genoemde artikel 41b, eerste lid, onder e, van de E-wet.
39. Voor aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voorafgaand aan de datum van 1 juli 2011, heeft de wetgever voorzien in overgangsrecht. Artikel IIIA van de Wet van 2 december 2010 luidt:
“Voor uitzonderlijke en aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3, van de Wet van 2 december 2010 tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Stb. 2010, 810), gelden artikel 81b, tweede lid, van de Gaswet en 41b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, zoals zij luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3.”
40. Uiteindelijk stelt ACM de tarieven met betrekking tot de transporttaken voor de landelijk netbeheerder jaarlijks vast (hierna: tarievenbesluit). Dit tarievenbesluit bevat de transporttarieven die afnemers ten hoogste moeten betalen. De wettelijke grondslagen voor het tarievenbesluit zijn artikel 41c, eerste of derde lid, van de E-wet, waarbij ACM een correctie kan toepassen op grond van het tweede lid van dat artikel:
“1. De Autoriteit Consument en Markt stelt de tarieven, die kunnen verschillen voor de verschillende netbeheerders en voor onderscheiden tariefdragers, jaarlijks vast.
2. De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:
a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van de artikelen 6:18 of 7:11 van de Algemene

wet bestuursrecht zijn gewijzigd;

b. zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en de Autoriteit Consument en Markt, indien zij de beschikking had over juiste of volledige gegevens, tarieven zou hebben vastgesteld die in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven;

c. zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken;

d. zijn vastgesteld met gebruikmaking van gegevens omtrent kosten voor bepaalde diensten, terwijl netbeheerders die diensten in het jaar t of een gedeelte van jaar t niet hebben geleverd of voor die diensten geen of minder kosten hebben gemaakt.

3. Indien een voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 41b, eerste lid, aan de Autoriteit Consument en Markt is gezonden, stelt deze de tarieven voor de desbetreffende netbeheerder uit eigen beweging vast met inachtneming van artikel 41b."

41. Daarnaast dient ACM op grond van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet het verschil tussen totale inkomsten, als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet en de gerealiseerde inkomsten in de tarieven voor het eerstvolgende jaar te verrekenen:

"2. De Autoriteit Consument en Markt stelt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet jaarlijks het verschil vast tussen de totale inkomsten uit de tarieven, bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, en de gerealiseerde totale inkomsten uit de tarieven. Bij de eerstvolgende vaststelling van de tarieven verwerkt de Autoriteit Consument en Markt het verschil in de tarieven."

4.3 De tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015

41a In de tussenuitspraak heeft het CBb geoordeeld dat het methodebesluit lijdt aan (herstelbare) gebreken, namelijk wat betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC, de onverkorte toepassing van STENA2012 ter bepaling van de statistische efficiëntie van TenneT vanwege het effect van variaties in de WACC, met name in geval van een WACC tussen 5 en 6% op de gewichtsfactor bevolkingsdichtheid. Daarnaast heeft het CBb geoordeeld dat ACM in de methode ter bepaling van de x-factor niet mocht voorzien in toepassing van een efficiëntiekorting ten aanzien van de kosten van terreinen en gebouwen, planningskosten en kosten van immateriële vaste activa.

41b Het CBb heeft ACM opgedragen om binnen zes maanden na verzending van de tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en de aanwijzingen in de tussenuitspraak. Met dit tweede ontwerpbesluit geeft ACM invulling aan deze opdracht. Het CBb zal vervolgens TenneT in de gelegenheid stellen om binnen acht weken schriftelijk haar zienswijze te geven over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld. Daarna zal het CBb een uitspraak doen op de beroepen.

4.4 De tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

41c In de tussenuitspraak van 12 januari 2016 heeft het CBb geoordeeld dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 een gebrek in de WACC moet herstellen. Het CBb verbond aan dit oordeel de volgende opdracht voor ACM:

Het College:

- *draagt ACM op om binnen een maand na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;*
- *houdt iedere verdere beslissing aan.*

5 Beoordelingskader

42. In dit hoofdstuk beschrijft ACM welk beoordelingskader zij hanteert voor de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina. Ten eerste geeft ACM de relevante doelstellingen van de Europese wetgever weer en hoe zij deze interpreteert. Ten tweede worden de doelstellingen van de nationale wetgever inclusief de toelichtingen uit parlementaire geschiedenis weergegeven en geeft ACM aan hoe zij deze interpreteert. Tot slot legt ACM in paragraaf 5.3 uit hoe zij de bevoegdheid om de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau vast te stellen (artikel 41c, vierde lid, van de E-wet) interpreteert aan de hand van de parlementaire geschiedenis.

5.1 Europese doelstellingen

43. De Verordening geeft in artikel 14, eerste lid, een aantal eisen waaraan de tarieven voor nettoegang dienen te voldoen. De eisen die relevant zijn voor de methode tot vaststelling van de x-factor en de rekenvolumina zijn dat de tarieven:
- transparant dienen te zijn;
 - rekening dienen te houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk;
 - een afspiegeling dienen te vormen van de werkelijk gemaakte kosten voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder.
- ACM licht in de volgende randnummers toe hoe zij invulling geeft aan deze eisen.
44. Ten eerste geeft ACM in dit besluit zoveel mogelijk uitleg over de methode van regulering en inzicht in de kosten waarop de tarieven zijn gebaseerd. Tevens is dit het uitgangspunt voor het x-factorbesluit, rekenvoluminabesluit en de tarievenbesluiten. Hiermee maakt ACM op transparante wijze inzichtelijk hoe de tarieven voor afnemers worden vast gesteld.
45. Ten tweede dient ACM rekening te houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk. TenneT bepaalt zelf welke investeringen noodzakelijk zijn. Dit hangt samen met het principe van outputregulering. Via de reguleringsmethode vergoedt ACM de kosten die samenhangen met de reeds gerealiseerde noodzakelijke investeringen in het netwerk en vervanging daarvan, voor zover efficiënt. Daarnaast geldt dat TenneT voor bepaalde uitbreidingsinvesteringen direct de efficiënte kosten vergoed krijgt op grond van artikel 20d of 20e, vierde lid, van de E-wet. ACM houdt voorts expliciet rekening met een vergoeding voor reguliere uitbreidingsinvesteringen.²⁰ Bovendien zorgt de vergoeding van een redelijk rendement ervoor dat de noodzakelijke investeringen kunnen worden uitgevoerd. Tot slot is sprake van overlap met de doelstelling van de nationale wetgever om de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken te bevorderen. Daarom verwijst ACM voor een nadere toelichting naar paragraaf 5.2.4.

²⁰ ACM bespreekt de reguliere uitbreidingsinvesteringen in hoofdstuk 6 en paragraaf 8.4.1.

46. Ten derde dienen de tarieven een afspiegeling te vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. ACM ziet deze eis als de basis voor het uitvoeren van een vergelijking van de kosten van TenneT met andere landelijk netbeheerders om inzicht te krijgen in de efficiëntie van TenneT en het onderzoeken van de verwachte productiviteitsverandering die TenneT in de zesde reguleringsperiode kan realiseren. Door de uitkomsten van deze vergelijking te betrekken bij de vaststelling van de inkomsten, zorgt ACM voor tarieven die conform artikel 14 van de Verordening een afspiegeling zijn van efficiënte kosten.²¹

5.2 Nationale doelstellingen

47. ACM onderscheidt vier wettelijke doelstellingen voor de methode tot vaststelling van de x-factor en de rekenvolumina. Deze zijn neergelegd in artikel 41, eerste en derde lid, van de E-wet en kunnen als volgt opgesomd worden:
1. Het bevorderen van de doelmatige bedrijfsvoering;
 2. Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk;
 3. Het bevorderen van de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid;
 4. Het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van het transport.
- ACM licht haar interpretatie van deze doelstellingen in de volgende paragrafen toe.

5.2.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

48. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat ACM de daarin genoemde methode onder meer vaststelt met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders wordt bevorderd. De wetgever heeft dit als volgt toegelicht:

"In een markt met concurrentie betekent doelmatig handelen dat een bedrijf alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn en kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers van het bedrijf. Een bedrijf dat niet efficiënt handelt of meer dan een redelijk rendement uitkeert aan haar kapitaalverschaffers, zal in een concurrerende markt niet kunnen voortbestaan. Immers, de klanten van dit bedrijf zullen kiezen voor de goedkopere concurrent waar zij meer waar voor hun geld krijgen. De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopolioïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid. Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt

²¹ Het principe van kostenoriëntatie ligt tevens besloten in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

*te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiëncyniveau dienen te verhogen."*²²

49. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die kosten²³ kan terugverdienen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Ook heeft de wetgever aangegeven dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden. Dit laatste interpreteert ACM als volgt. TenneT mag een redelijk rendement behalen. ACM stelt dit redelijk rendement gelijk aan de WACC, de vermogensvergoeding die in het economisch verkeer gebruikelijk is.²⁴ Gedurende een reguleringsperiode kan TenneT een hoger rendement behalen dan de WACC, door haar bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiedoelstelling nodig is. Dit heeft de volgende reden. ACM stelt de totale inkomsten voor de komende reguleringsperiode onafhankelijk vast van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Omdat TenneT dit extra rendement boven de WACC gedurende de reguleringsperiode mag behouden, wordt TenneT geprikkeld om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te vergroten. TenneT draagt het eventuele risico van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende een reguleringsperiode en ervaart hierdoor een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen. Het gaat dus niet alleen om een hoger rendement dat TenneT kan behouden, maar ook om een mogelijk lager rendement dat TenneT zal proberen te voorkomen door zo doelmatig mogelijk te opereren.
50. De zinsnede in artikel 41, eerste lid, van de E-wet "ten behoeve van afnemers" betekent volgens ACM dat uiteindelijk afnemers moeten profiteren van doorgevoerde efficiëntieverbeteringen van netbeheerders. Daarom mag TenneT het eventuele extra rendement boven de WACC, zoals in randnummer 49 beschreven, slechts tijdelijk behouden. ACM merkt op dat het voorgaande ook geldt als TenneT minder rendement dan de WACC behaalt. De volgende reguleringsperiode worden de inkomsten van TenneT aangepast waardoor de behaalde voordelen of nadelen doorgegeven worden aan afnemers. ACM zorgt hiervoor door de prestaties van TenneT in het verleden als uitgangspunt te nemen bij het bepalen van de inkomsten van de volgende reguleringsperiode. TenneT kan daardoor niet structureel meer of minder rendement realiseren dan de WACC.
51. Tevens schrijft de wetgever in artikel 41, eerste lid, van de E-wet voor dat ACM de reguleringsmethode moet vaststellen met inachtneming van het belang dat door middel van 'marktwerking' ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd. De wetgever expliciteert

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13.

²³ ACM bedoelt hier de kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.

²⁴ Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.

daarbij niet hoe ACM het begrip ‘marktwerving’ in dit verband moet concretiseren en welke methode zij daarbij dient te hanteren.

52. In de parlementaire geschiedenis is echter wel een nadere toelichting gegeven op de reguleringssystematiek die de wetgever voor ogen heeft gestaan om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders te bevorderen:

*"Voor de bepaling van de x-factor heeft de wetgever een systeem voor ogen gehad waarmee zo min mogelijk wordt ingegrepen in de individuele bedrijfsvoering van de verschillende bedrijven. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd destijds al aan een systeem van benchmarking gedacht. Dat is ook wat in de praktijk gebeurt. In het door DTe toegepaste benchmarkingsysteem worden bedrijven met elkaar vergeleken aan de hand van hun uiteindelijk gerealiseerde prestatie (output), zonder dat naar individuele investeringsbeslissingen wordt gekeken. Hierbij worden bedrijven ook rekenkundig met elkaar vergelijkbaar gemaakt. Dat is nodig om een goede vergelijking mogelijk te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor gegevens over de waardering van bedrijfsmiddelen, afschrijvingstermijn en de bepaling van een redelijk rendement."*²⁵

53. Mede op grond van bovenstaand citaat uit de parlementaire geschiedenis en vanwege het ontbreken van een andere landelijk netbeheerder om de prestaties van TenneT mee te vergelijken concludeert ACM dat het systeem van kostenbenchmarking het beste aansluit bij de reguleringssystematiek die de wetgever voor ogen heeft voor TenneT. Dit sluit ook aan bij hetgeen artikel 14 van de Verordening hierover stelt, namelijk dat de kosten van TenneT moeten worden vergeleken met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder (zie ook randnummer 46). Kostenbenchmarking is een vorm van benchmarking waarbij prestaties van netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de mate van efficiëntie voor TenneT bepaald op basis van een vergelijking met de prestaties van minimaal één andere netbeheerder.²⁶ ACM legt deze efficiëntiedoelstelling in de nieuwe reguleringsperiode op aan TenneT.

5.2.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

54. In artikel 41, derde lid, van de E-wet heeft de wetgever twee (sub)doelstellingen van de x-factor nader beschreven. De eerste (sub)doelstelling is te bereiken doordat de landelijk netbeheerder in ieder geval geen rendement mag behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM heeft de interpretatie van deze doelstelling in randnummers 49 en 50 toegelicht.

5.2.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

55. Als tweede (sub)doelstelling heeft de wetgever in artikel 41, derde lid, van de E-wet opgenomen dat de x-factor ten doel heeft de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

²⁶ De benchmark kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de prestaties van de meest efficiënte netbeheerder.

netbeheerders te bevorderen. Aan dit doel is in de parlementaire geschiedenis van de E-wet ruime aandacht besteed. Daarbij heeft de wetgever meerdere malen opgemerkt dat de landelijk netbeheerder onvoldoende vergelijkbaar is met de regionale netbeheerders en dat de doelmatigheidskorting voor de landelijk netbeheerder kan verschillen van die voor deze regionale netbeheerders.²⁷

*"Bij de korting voor de netwerkbedrijven zal rekening worden gehouden met de factoren die van invloed zijn op het doelmatig handelen en uitvoeren van werkzaamheden en zullen verschillen in kosten die veroorzaakt worden door regionaal objectieveerbare factoren apart kunnen blijven bestaan. Verschillen in kosten die te maken hebben met besluiten die in het verleden zijn genomen en die tot een afwijkende kostenstructuur leiden, zullen zo spoedig mogelijk moeten worden weggewerkt. Daarna zal in beginsel sprake zijn van één landelijk geldende efficiencykorting, zij het dat er verschillen mogelijk zijn in de korting voor de landelijk netbeheerder en voor de overige netbeheerders."*²⁸

en

*"[...] In plaats daarvan zal worden beoordeeld hoe bedrijven presteren, gelet op onderlinge en eventueel een internationale vergelijking van netbeheerders, respectievelijk vergunninghouders, op basis van zogenaamde prestatie-indicatoren. De best presterende bedrijven zullen als richtpunt dienen voor hetgeen waaraan iedere overige netbeheerder dan wel vergunninghouder uiteindelijk zal moeten voldoen. Het doel van deze outputsturing en vergelijking op basis van prestatie-indicatoren (ook wel aangeduid als 'benchmarking') is om de efficiency van netbeheerders en de vergunninghouders te verbeteren en de hoogte en opbouw van de tarieven naar een vergelijkbaar niveau te laten ontwikkelen."*²⁹

en

*"[...] In deze artikelen is bepaald dat ten aanzien van de totale inkomsten uit de tarieven van een netbeheerder outputregulering plaatsvindt met behulp van de tariefformule en de rekenvolumina, en waarbij de verhouding tussen de onderscheiden tarieven die een netbeheerder in rekening brengt voor de onderscheiden diensten die zij levert, wordt bepaald door de kosten die de netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te kunnen leveren."*³⁰

56. Deze doelstelling van de wetgever raakt aan de eis uit de Verordening beschreven in randnummer 43 en hetgeen is uitgelegd in randnummers 49 tot en met 51 met betrekking tot het belang van het door middel van marktwerking bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Doordat ACM de kosten van TenneT vergelijkt met andere landelijk netbeheerders bevordert ACM de gelijkwaardigheid van de doelmatigheid van TenneT in relatie tot deze andere landelijk netbeheerders.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3 en 4.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29.

5.2.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport

57. Artikel 41, eerste lid, van de E-wet geeft aan dat ACM een methode van regulering dient vast te stellen met inachtneming van het belang dat de meest doelmatige kwaliteit van uitvoering van de taken wordt bevorderd. In tegenstelling tot bij de regionale elektriciteitsnetbeheerders heeft ACM geen bevoegdheid om voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet een kwaliteitsterm vast te stellen (de zogenaamde q-factor).³¹ Het ontbreken van deze bevoegdheid is als volgt toegelicht:

*“Voor de taken die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet worden opgedragen in artikel 16, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 wijkt de reguleringswijze op twee punten af van de reguleringswijze welke hierboven is beschreven voor de overige netbeheerders. Ten eerste wordt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet geen kwaliteitsterm vastgesteld. In plaats hiervan geldt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet op grond van de Netcode de eis van de enkelvoudige storingsreserve. Deze eis houdt in dat er bij een storing in een transportlijn of onderdeel altijd, zelfs tijdens onderhoudswerkzaamheden, direct een herstelmaatregel moet kunnen worden getroffen, zodat storingen niet tot onderbrekingen leiden.”*³²

58. Naast het feit dat ACM geen bevoegdheid heeft om een kwaliteitsfactor, een q-factor, vast te stellen, geeft de wetgever geen inzicht in hoe ACM met de methode van regulering de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken dient te bevorderen.
59. ACM zet echter wel andere instrumenten in om de kwaliteit van de uitvoering van de taken te bewaken. Tot deze instrumenten behoren onder meer het kwaliteits- en capaciteitsdocument (hierna: KCD) en het toezicht op de naleving van de technische codes, zoals de Netcode Elektriciteit. Dit sluit aan op de toelichting van de wetgever in de parlementaire geschiedenis. Daarnaast houdt ACM toezicht op onder meer het kwaliteitsbeheersingssysteem middels de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Op grond van deze regeling en artikel 21 van de E-wet zendt TenneT om het jaar een rapportage aan ACM met betrekking tot onder andere de doeltreffendheid van het kwaliteitsbeheersingssysteem.

5.3 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau

60. Per 1 juli 2011³³ heeft ACM ten dienste van de tariefregulering van netbeheerders een nieuwe bevoegdheid gekregen.³⁴ Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet, welke luidt:

³¹ Artikel 41d, eerste lid, van de E-wet.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr.11, p.29.

³³ Staatsblad 2010, nr. 810.

³⁴ Tijdens de voorbereiding van dit besluit is de term ‘one-off’ gebruikt ter beschrijving van deze bevoegdheid. ACM heeft besloten deze term niet meer te gebruiken omdat het de indruk kan wekken dat de bevoegdheid alleen tot verlaging (‘off’) van de inkomsten kan leiden.

“Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 41, eerste lid, niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, kan de Autoriteit Consument en Markt bij de toepassing van de formule, genoemd in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, in plaats van Tlt-1, de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.”³⁵

61. In dit artikel wordt verwezen naar de wettelijke formule waarmee ACM, kort gezegd, de totale inkomsten uit de tarieven vaststelt. Met deze formule is bepaald dat de totale inkomsten aan het begin van een reguleringsperiode op het niveau worden gesteld van de totale inkomsten aan het eind van de voorafgaande reguleringsperiode. Op grond van de nieuwe bevoegdheid kan ACM, voor de vaststelling van de totale inkomsten aan het begin van de periode, afwijken van de formule en de totale inkomsten vaststellen op het niveau van de *efficiënte kosten* (inclusief een redelijk rendement) in plaats van op het eindniveau van de voorafgaande reguleringsperiode.

62. De toelichting bij artikel 41c, vierde lid, van de E-wet luidt:
"In aanvulling daarop voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de reguleringsregels, die de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiencyverbetering, in de tijd beperkt. Deze aanpassing is als volgt inzichtelijk te maken. De geldende systematiek is ontworpen om de efficiency op zodanige wijze te bevorderen dat de nettarieven gedurende een reguleringsperiode van drie tot vijf jaar geleidelijk in overeenstemming worden gebracht met het zogenoemde efficiënte kostenniveau dat door de NMa [thans: ACM] is bepaald. Qua inkomstenniveau wordt het startpunt van elke reguleringsperiode voor een netbeheerder bepaald door het einde van de voorafgaande periode. Hierdoor blijven tariefschommelingen beperkt. Dit systeem heeft echter ook een mogelijk ongewenst gevolg. Indien immers het inkomstenniveau van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode hoger ligt dan de NMa gewenst acht, dient dit niveau ingevolge de huidige wettelijke regeling toch als basis voor de volgende reguleringsperiode. Daardoor zal die netbeheerder ook aan het begin van de nieuwe periode nog steeds een winst kunnen maken die het op grond van de wet redelijk geachte niveau ("niet meer rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk") te boven gaat. Om te voorkomen dat een dergelijke 'overrendementsituatie' doorwerkt in een volgende reguleringsperiode, wordt in het wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid aan de NMa toegekend. De NMa mag, in afwijking van het geleidelijke tariefverloop volgens de wettelijke formule, de tarieven direct aan het begin van een reguleringsperiode in één keer aanpassen naar een niveau dat overeenkomt met het efficiënte kostenniveau, met inachtneming van een

³⁵ Dit artikel verwijst naar artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van onderhavig besluit.

*redelijk rendement. Deze aanpassing, die zowel naar beneden als naar boven kan plaatsvinden, heeft invloed op enkele grondslagen van het huidige stelsel (waaronder de geleidelijkheid en de formule waarbij naar het voorgaande jaar wordt gekeken)."*³⁶

63. Uit de toelichting volgt onder meer dat de wetgever met deze bepaling vooral als doel heeft om 'de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiëntieverbetering in de tijd te beperken.' De aanpassing van de begininkomsten kan in dat geval worden gebruikt om de inkomsten van een netbeheerder aan het begin van een reguleringsperiode al gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau, zodat afnemers direct profiteren van efficiëntieverbeteringen van de netbeheerder in de vorige reguleringsperiode. Met de invoering van de bevoegdheid in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet tornt de wetgever dus niet aan het principe dat netbeheerders *binnen* een reguleringsperiode extra rendement mogen behouden op het moment dat zij efficiënter zijn dan hen via de x-factor is opgelegd. Uit de toelichting volgt ook dat de wetgever de omgekeerde situatie, namelijk een 'onderrendementsituatie', heeft onderkend en ook voor dit geval de mogelijkheid heeft geboden om de totale inkomsten aan het begin van de periode te verhogen.
64. Wanneer er sprake is van een over- of onderrendementssituatie ziet ACM zich dus voor de vraag gesteld of zij van haar discretionaire bevoegdheid gebruik wil maken. Voor het onderhavige methodebesluit is deze afweging opgenomen in paragraaf 8.3.

5.4 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015

64a In de tussenuitspraak heeft het CBb twee (herstelbare) gebreken in het bestreden methodebesluit geconstateerd die betrekking hebben op de:

- 1) vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC,
- 2) onverkorte toepassing van STENA2012 ter bepaling van de statistische efficiëntie van TenneT.

Daarnaast heeft het CBb geoordeeld dat ACM in de methode ter bepaling van de x-factor niet mocht voorzien in toepassing van de efficiëntiekorting op de kosten van terreinen en gebouwen, planningskosten en kosten van immateriële vaste activa.

ACM licht haar interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb in de volgende paragrafen toe.

5.4.1 Kostenvoet vreemd vermogen

64b Het CBb heeft, voor zover relevant, de onderstaande overwegingen aan haar tussenuitspraak ten grondslag gelegd:

2.3. Het College overweegt als volgt. (...)

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 3, 30/31.

2.4. (...)

2.5. Nu ACM de in de WACC opgenomen kostenvoet voor vreemd vermogen voor de komende reguleringsperiode afstemt op de kosten van nieuw vreemd vermogen, valt niet uit te sluiten dat de in de eindinkomsten opgenomen rentevergoeding voor vreemd vermogen geen volledige dekking biedt voor de kosten voor vreemd vermogen, aangezien de kosten van lopende leningen in de komende reguleringsperiode – gegeven de daling van de rente die zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan – hoger liggen dan de verwachte kosten voor nieuw aan te trekken vreemd vermogen. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM uitdrukkelijk rekening gehouden met (geleidelijke herfinanciering van) de bestaande leningenportefeuille van netbeheerders. Haar keuze om die praktijk te verlaten heeft zij ontoereikend gemotiveerd. Volgens vaste rechtspraak van het College geldt bij de bepaling van de WACC als uitgangspunt dat een gereguleerde onderneming haar financieringskosten vergoed krijgt. In zijn uitspraak van 23 september 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:184, r.o. 9.4.2) heeft het College specifiek in deze zin geoordeeld ten aanzien van de keuze van een onderneming voor langjarige in plaats van (wellicht goedkopere) kortjarige financiering met vreemd vermogen. Weliswaar heeft ACM toegelicht dat van een WACC die rekening houdt met bestaande leningen onjuiste investeringsprikkels uitgaan, maar ACM gaat daarbij ten onrechte niet in op het feit dat de WACC deels moet worden aangewend om de (hogere) financieringslasten van het oude vreemd vermogen te voldoen. TenneT heeft er naar het oordeel van het College terecht op gewezen dat de WACC deels zal moeten worden aangewend om de hogere financieringslasten van het oude vreemd vermogen te voldoen. Voor zover ACM stelt dat er steeds een surplus aan rendement is dat de netbeheerder prikkelt tot inefficiënte investeringen heeft zij dat niet met concrete feiten onderbouwd. De verwachting dat efficiënte kosten voor vreemd vermogen op de lange termijn worden vergoed, uitgaande van een symmetrisch renteverloop is speculatief en wordt reeds daarom verworpen. ACM heeft op dit onderdeel de methodewijziging niet draagkrachtig gemotiveerd. Het betoog van TenneT slaagt.

64c Uit de overwegingen van het CBb volgt dat ACM het bestreden methodebesluit op dit onderdeel onvoldoende heeft gemotiveerd. Om dit gebrek te herstellen past ACM de motivatie aan. Aangezien de hoogte van de WACC hiermee niet verandert is er geen sprake van een herstel van het methodebesluit. ACM neemt de motivatie over in de integrale versie van het methodebesluit.

5.4.2 Statische efficiënte

64d Het CBb heeft, voor zover relevant, de onderstaande overwegingen aan haar tussenuitspraak ten grondslag gelegd:

6.3. Het College is niet gebleken dat een pre-tax WACC zich naar zijn aard niet verdraagt met benchmarkdoeleinden, mits deze WACC op gelijke wijze voor alle te benchmarken TSO's wordt toegepast. Dat dit laatste is gebeurd heeft ACM onweersproken gesteld. Partijen zijn het erover eens dat het hoofdzakelijk de (ten opzichte van e3grid2012) hogere WACC in STENA2012 is die over de band van een bijna halvering van het outputgewicht van bevolkingsdichtheid (0.128 in e3grid2012, 0.067 in STENA2012) de

kostenefficiëntiedaling van TenneT veroorzaakt. Het College ziet zich daarmee voor de vraag gesteld of voldoende inzichtelijk is gemaakt dat de hogere WACC die in STENA2012 is gebruikt dient te leiden tot een (aanzienlijke) vermindering van het gewicht van bevolkingsdichtheid en daarmee tot een daling van de efficiëntie van TenneT. Niet in geschil is de methodologische keuze van het Consortium om de output te ontleden in drie factoren, waaronder bevolkingsdichtheid, en om het maximale relatieve (kostenverklarende) gewicht van deze factoren te begrenzen in de vorm van gewichtsbependingen, uitgedrukt in een coëfficiënt. Uit de rapporten en notities van het Consortium en de opmerkingen van ACM leidt het College af dat de gewichtsbependingen worden bepaald met behulp van een statistische (regressie-)analyse van de correlatie tussen (variaties in) de output en de input van de vergelijkingsgroep. Daarbij worden zogeheten outliers (uitschieters), dat wil zeggen atypische waarnemingen, uit de analyse verwijderd. In de kern komt de verklaring die ACM en het Consortium geven voor de daling van het gewicht voor bevolkingsdichtheid in STENA2012 erop neer dat een stijging van de WACC, de capex – ook in relatie tot de totex – voor alle TSO's (maar voor TenneT naar verhouding wat meer) verhoogt, wat leidt tot gewijzigde input/output-verhoudingen. De statistische analyse van deze veranderde data, in samenhang met de outlierdetectie, levert gewijzigde coëfficiënten op.

6.4. Het College neemt als vaststaand aan, want tussen partijen niet in geschil, dat het gewicht voor bevolkingsdichtheid modelconform is bepaald. Dat roept de vraag op of een model dat bij een, betrekkelijk geringe, stijging van de WACC met 1,64%, een zodanige verschuiving in de relatieve kostenverklarende gewichten van de outputfactoren vertoont dat het gewicht voor bevolkingsdichtheid bijna wordt gehalveerd, voor reguleringsdoeleinden bruikbare resultaten oplevert. Daar komt bij dat, zoals uit de toelichting en de grafiek op pagina 2 van de notitie van het Consortium van juni 2014 blijkt, het maximale gewicht van bevolkingsdichtheid abrupt afneemt bij een WACC tussen de 5 en 6%, en de coëfficiënt tot de 5% en vanaf de 6% stabiel verloopt. Dit wordt als volgt verklaard:

“ (...) The change in the coefficient arises as the robust regression eliminates a certain observation from the sample depending on the value of the WACC. (...) ”

Het College leidt hieruit af dat door de outlierdetectie de vergelijkingsgroep zodanig wijzigt dat voor de resterende waarnemingen een mindere mate van correlatie bestaat tussen kosten enerzijds en output op bevolkingsdichtheid anderzijds, met een lagere coëfficiënt als gevolg. TenneT heeft betoogd dat hierin een element van willekeur schuilt, nu zij bij een lagere WACC – zoals die bijvoorbeeld voor de reguleringsperiode 2014-2016 zal gelden – in dit model als 100% efficiënt zou zijn aangemerkt. ACM heeft betoogd dat het juist een kenmerk is van de robuustheid van het model dat de outlierdetectie atypische waarnemingen verwijdert. Ter zitting heeft ACM in dit verband toegelicht dat de factor bevolkingsdichtheid vooral gerelateerd is aan de opex, en niet aan de capex, wat, zo begrijpt het College, in de visie van ACM ook verklaart waarom de coëfficiënt van bevolkingsdichtheid bij een stijgende WACC (want stijgende capex) afneemt. Nog daargelaten dat – mede in het licht van de klacht van TenneT over het gebrek aan transparantie – moet worden vastgesteld dat de omschrijving van de outputfactor bevolkingsdichtheid in e3grid2012 en STENA2012 niet doet vermoeden dat deze factor

primair aan de opex is gerelateerd, geldt dat deze stelling van ACM de halvering van het gewicht van bevolkingsdichtheid niet afdoende verklaart, nu bij WACC-stijgingen tot 5% en vanaf 6% geen grotere wijzigingen in dit gewicht optreden. Er is dus geen sprake van dat het opex-karakter van de factor bevolkingsdichtheid in algemene zin ertoe leidt dat stijgende WACC/capex een afname van het gewicht ervan tot gevolg heeft. Het College gaat er dan ook vanuit dat de halvering van dit gewicht uitsluitend is terug te voeren op de in het model opgenomen outlierdetectie, die bij een WACC tussen de 5 en 6% het aantal bruikbare observaties wijzigt.

6.5. Naar het oordeel van het College stelt het kostenbenchmarkmodel in de toepassing op de nu voorliggende vergelijkingsgroep de uitkomsten op zodanige wijze afhankelijk van het gebruikte WACC-niveau, dat deze uitkomsten vanuit reguleringsoogpunt niet zonder meer aan de berekening van de (statisch) efficiënte kosten ten grondslag kunnen worden gelegd. De kans is reëel – zoals TenneT ook heeft betoogd – dat bij een toekomstige toepassing van het model waarbij een lager WACC-niveau wordt gehanteerd (bijvoorbeeld het voor 2014-2016 vastgestelde percentage) de efficiëntie van TenneT wezenlijk hoger uitvalt dan nu, ook zonder dat sprake is van reële efficiëntieverbeteringen van de kant van TenneT. Dergelijke fluctuaties verhouden zich niet met het ook door ACM onderschreven belang van bestendigheid en voorzienbaarheid van de regulering en nopen naar het oordeel van het College tot een aanmerkelijk terughoudender toepassing van de uitkomsten van de benchmark.

6.6. De conclusie is dat ACM niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de in STENA2012 gemeten efficiëntie van 85% onverkort toe te passen teneinde aldus de (statisch) efficiënte kosten van TenneT te bepalen. In zoverre slaagt de beroepsgrond van TenneT.

64e ACM constateert dat zij de mate van efficiëntie kan baseren op de uitkomsten van de internationale TSO-benchmark, zoals beschreven in paragraaf 8.2.3. De daaruit voortvloeiende mate van efficiëntie kan ACM echter niet onverkort hanteren. ACM dient de uitkomst van de internationale TSO-benchmark met aanmerkelijke terughoudendheid en voorzichtigheid toe te passen. ACM licht in paragraaf 8.2.3 toe hoe zij de uitkomst van de internationale TSO-benchmark toepast.

5.4.3 Niet gebenchmarkte kosten

64f Het CBb heeft, voor zover relevant, de onderstaande overwegingen aan haar tussenuitspraak ten grondslag gelegd:

7.4. Ten aanzien van de overige kosten (terreinen en gebouwen, planning en immateriële vaste activa) overweegt het College dat ACM niet weerspreekt dat deze kosten niet zijn gebenchmarkt. De uit de benchmark voortvloeiende efficiëntieparameter van 85% heeft dus geen betrekking op deze kosten. Het College is evenmin anderszins gebleken van enig onderzoek naar de efficiëntie van deze kosten waaruit de mate van inefficiëntie ervan blijkt. Dat de kosten volgens ACM een

marginaal karakter hebben, doet daar niet aan af, terwijl de stelling van ACM dat de kosten vergelijkbaar zijn met de wel gebenchmarkte kosten onvoldoende is uitgewerkt om daaruit de conclusie te kunnen trekken dat ook voor deze kosten de uit de benchmark blijkende inefficiëntie geldt. ACM mocht in de methode ter bepaling van de x-factor daarom niet voorzien in toepassing van een efficiëntiekorting op deze kosten. Deze grond slaagt.

64g ACM merkt op dat deze uitspraak geen onderdeel uitmaakt van de bestuurlijke lus. De uitspraak van het CBb heeft ACM verwerkt in het methodebesluit. Het voorgaande heeft geleid tot een wijziging van de randnummer 182 van dit besluit.

5.5 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

Het oordeel van het CBb

64h In de tussenuitspraak heeft het CBb geoordeeld dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 geen WACC mag hanteren waarin geen rekening is gehouden met het gegeven dat bestaande leningen financiële lasten met zich brengen. Het CBb overwoog hierover het volgende:

3.3.1 Verweerder heeft niet in redelijkheid kunnen komen tot de keuze van de kostenvoet vreemd vermogen van 3,85 % nu onduidelijk blijft of en zo ja op welke wijze de realiteit van bestaande financiële verplichtingen onder ogen is gezien en waarbij de breuk met het verleden niet overtuigend is onderbouwd. Het College oordeelt dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 geen WACC mag hanteren waarin geen rekening is gehouden met het gegeven dat bestaande leningen financiële lasten met zich brengen.

3.3.2 Ten aanzien van de relevantie van de stelling van ACM dat in academische kring geen overeenstemming valt te bereiken over de ideaal gefinancierde netbeheerder, overweegt het College als volgt. Een netbeheerder ontkomt er niet aan om zich te financieren en daarbij, hoe zeer zij ook met onzekerheden omgeven zijn, keuzes te maken zonder dat hij zich kan verlaten op academische consensus. Netbeheerders hebben die keuzes gemaakt en ondervinden daarvan ook concrete gevolgen. ACM kan bij de bepaling van een redelijk rendement (de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet) als onderdeel van de efficiënte kosten die gedurende de reguleringsperiode tot vergoeding moeten komen de ogen, academische consensus of niet, niet sluiten voor die werkelijkheid. De omarmde normatieve WACC brengt met zich dat ook op het punt van de kosten van langer lopende leningenportefeuilles, aannames gedaan zullen moeten worden. Als het niet mogelijk is om wetenschappelijke overeenstemming te bereiken over de optimale financiering van een prudent netbeheerder, dan ligt het op de weg van ACM om een alternatieve wijze te vinden, waarop in de berekening van de hoogte van de WACC de kosten van de langer lopende leningenportefeuilles van de netbeheerders op enigerlei wijze kan worden verdisconteerd. GTS wijst er terecht op dat ook bij de vaststelling van andere onderdelen van de WACC (zoals toekomstige risicovrije rente, invulling van de marktrisicopremie) wordt teruggegrepen

op het doen van aannames bij het ontbreken van consensus. Het College vermag niet in te zien waarom dat voor de vaststelling van het onderdeel bestaande financiële verplichtingen in de kostenvoet vreemd vermogen geen werkbare benadering zou zijn. Het door appellanten voorgestelde zogenoemde trapjesmodel, dat uitgaat van een lopende financieringsportefeuille met tienjarige verplichtingen en een evenredige jaarlijkse spreiding is een alternatieve benadering.

Herstel van het bestreden besluit: kostenvoet vreemd vermogen

- 64i ACM geeft gevolg aan de opdracht van het CBb door het opnemen van het door appellanten voorgestelde methodiek (hierna: trapjesmodel) in het methodebesluit. Door de risicovrije rente en renteopslag voor de kostenvoet vreemd vermogen met dit trapjesmodel vast te stellen, houdt ACM rekening met de kosten van de langer lopende leningenportefeuilles van de netbeheerders.
- 64j ACM past naar aanleiding van de tussenuitspraak van 12 januari 2016 alleen de methode ten aanzien van de kostenvoet vreemd vermogen aan. De andere parameters van de WACC blijven ongewijzigd.
- 64k Het voorgaande heeft geleid tot een wijziging van bijlage 2.

Ex-nunc

- 64l Uitvoering van de opdracht van het CBb levert een nieuw besluit op. Uitgangspunt daarbij is dat op basis van actuele gegevens wordt beslist. Het maken van een uitzondering op de beoordeling ex-nunc is mogelijk als dat uit de wet of uit de aard van het te nemen besluit voortvloeit. Een dergelijke uitzondering doet zich bij het bepalen van de kostenvoet vreemd vermogen niet voor.
- 64m Het trapjesmodel is een normatieve methode op basis van exogene gegevens. Het doel van het trapjesmodel is aan te sluiten bij de realiteit van bestaande financiële verplichtingen. De aard van het trapjesmodel staat er dus niet aan in de weg dat ACM de actuele gegevens over de jaren 2013, 2014 en 2015 gebruikt voor de berekening van de parameter kostenvoet vreemd vermogen. ACM gaat daarom uit van gegevens die ten tijde van het nemen van het (herstel-)besluit bekend zijn.
- 64n ACM heeft eerder op deze manier een herstelbesluit genomen ten aanzien van de WACC. Bij het vaststellen van de WACC voor GTS voor de periode 2006-2009 heeft ACM gegevens gebruikt tot en met december 2008. Het CBb heeft de daarin gekozen lijn uitdrukkelijk bevestigd.³⁷

“Het uitgangspunt van NMa is dat een vermogenskostenvergoeding wordt vastgesteld die redelijk kan worden geacht voor de hoogte van de vermogenskosten aan het einde van de reguleringsperiode. De WACC in het laatste jaar van de reguleringsperiode is een afspiegeling

³⁷ ECLI:NL:CBB:2012:BY2307

van de vergoeding die de vermogensverschaffers voor dat jaar eisen, waarbij die eis is gebaseerd op informatie over de financiële markten die voorafgaand aan dat jaar (dus voor de tweede reguleringsperiode in 2008) bij de vermogensverschaffers aanwezig is. De juistheid van dit uitgangspunt is niet bestreden.“

en

“Zoals NMa in de methodebesluiten overweegt, kan voor de bepaling van de WACC worden uitgegaan van de meest recente gegevens die voor de methode van regulering relevant zijn, omdat de WACC een exogeen gegeven is en dus niet beïnvloed kan worden door GTS. Het karakter van de WACC geeft derhalve geen aanleiding om uit te gaan van de dezelfde gegevens als waarvan is uitgegaan in de vernietigde methodebesluiten 2006-2009”.

64o In dit besluit neemt ACM gegevens mee tot en met 31 december 2015. ACM sluit daarmee aan bij de gekozen lijn in het herstelbesluit voor GTS voor de reguleringsperiode 2006-2009. ACM heeft dit herstelbesluit voor GTS genomen op 11 oktober 2011. Bij de vaststelling van de WACC voor het jaar 2009 gebruikte ACM gegevens tot en met december 2008. Voor het jaar 2009 waren op het moment dat ACM het herstelbesluit nam ook realisaties bekend, maar de rendementseis voor het jaar 2009 die vermogensverschaffers stellen is gebaseerd op gegevens tot en met 2008. Conceptueel zou het daarom onjuist zijn om de gegevens uit 2009 te betrekken bij het bepalen van de WACC voor het eindjaar van de periode 2006-2009.

64p Voor de risicovrije rente en rentesopslag voor het jaar 2016 moet ACM een schatting maken. Net als in het oorspronkelijke besluit hanteert ACM een 3-jarige referentieperiode. De methode wijzigt dus niet. ACM gebruikt wel nieuwe gegevens om deze schatting te bepalen. In het oorspronkelijke besluit werden gegevens van 1 februari 2010 tot en met 31 januari 2012 gebruikt. ACM gebruikt nu gegevens van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015.

64q Het gebruik van ex-nunc gegevens met het trapjesmodel resulteert in een kostenvoet vreemd vermogen van 3,57% (waar die in het oorspronkelijke besluit op 3,85% is vastgesteld) en een reële WACC voor belasting van 3,4%. In bijlage 2 is dit nader uitgewerkt. Deze WACC is lager dan de reële WACC voor belasting in het oorspronkelijke besluit van 3,6%. Deze uitkomst is in strijd met het verbod op 'reformatio in peius'. ACM hanteert daarom in het herstelbesluit een reële WACC voor belasting van 3,6%.

Samenhang andere onderdelen methode

64r Zoals ACM eerder in de procedure heeft betoogd, ziet zij een samenhang tussen de kostenvoet vreemd vermogen en andere onderdelen van de methode. Bijvoorbeeld de andere parameters van de WACC en de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen aan het efficiënte niveau. De opdracht van het CBb ziet echter enkel op de

kostenvoet vreemd vermogen. ACM past in dit besluit daarom ook enkel de kostenvoet vreemd vermogen aan.

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten

65. Ter voorbereiding op onderhavig besluit heeft ACM een aantal onderzoeken laten uitvoeren die relevant zijn voor de context waarbinnen het onderhavige besluit is genomen. De resultaten uit de onderzoeken koppelt ACM aan de wettelijke doelstellingen "*bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering*", "*rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk*" en "*bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid*", zoals besproken in hoofdstuk 5. Zes onderzoeken hebben betrekking op de reguleringsmethodiek van ACM, te weten:

- het Berenschot-onderzoek naar de effecten van de tariefregulering,
- het CEPA-onderzoek naar de frontier shift,
- het Fakton-onderzoek naar de effecten van de compensatieregeling,
- het Oxera-onderzoek naar de benchmark met twee vervolgstudies van E-Bridge en Frontier Economics,
- het Brattle-onderzoek naar de WACC, en
- het PwC-onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de regulering.

Een zevende (intern) onderzoek heeft betrekking op de historische financiële situatie van TenneT als bedrijf (winstenonderzoek).

66. In dit hoofdstuk geeft ACM een korte beschrijving van de (uitkomsten van) deze onderzoeken gerangschikt naar de wettelijke doelstellingen. ACM kijkt hierbij zowel terug als vooruit. Tot slot geeft ACM in paragraaf 6.3 aan welke wijzigingen zij, onder andere naar aanleiding van de onderzoeken, in de reguleringssystematiek heeft aangebracht ten opzichte van het besluit van 13 september 2010.³⁸

6.1 Uitgevoerde onderzoeken

"Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering"

67. Over de wettelijke doelstelling "bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering" merkt ACM het volgende op. ACM heeft via de reguleringssystematiek de landelijk netbeheerder in de eerste tot en met de vijfde reguleringsperiode, zijnde de jaren 2001 tot heden, gestimuleerd de bedrijfsvoering doelmatiger in te richten en dus, met andere woorden, efficiënter te werken. De efficiëntiedoelstelling had als doel het efficiëntieniveau te verhogen.

68. In opdracht van ACM heeft Berenschot een evaluerend onderzoek verricht naar de effecten van de tariefregulering, gericht op de regionale netbeheerders en op de landelijk netbeheerder TenneT. Het onderzoek had betrekking op de regulering van de tarieven die TenneT en de regionale netbeheerders in rekening brengen aan afnemers (i.c. de eindverbruikers).

³⁸ Met kenmerk 103096_1/242.

Berenschot heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode november 2011 tot en met april 2012.³⁹

69. Berenschot stelt vast dat de tariefregulering er voor heeft gezorgd dat afnemers in de periode die loopt van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2011 aanzienlijk minder hebben betaald voor het energietransport, dan het geval zou zijn geweest in een situatie zonder regulering. Daarnaast concludeert Berenschot dat de tariefregulering niet ten koste is gegaan van de financiële positie van netbeheerders of van investeringen in hun netwerken. Zo blijkt uit het onderzoek dat de betrouwbaarheid van de energienetten in de afgelopen periode op peil is gebleven en dat netbeheerders geïnvesteerd hebben in de kwaliteit van hun netwerken. Internationaal gezien heeft Nederland onverminderd een laag storingsniveau. In dit verband merkt ACM in aanvulling op het Berenschot rapport op dat ook uit eigen outcome berekeningen⁴⁰ van ACM blijkt dat de tarieven voor afnemers zijn gedaald zonder dat de betrouwbaarheid van het energietransport daaronder heeft geleden.
70. Over de wettelijke doelstelling "bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering" merkt ACM voorts het volgende op. De x-factor heeft tot doel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode kan een frontier shift, ook wel productiviteitsverandering genoemd, worden gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering van de gehele sector kan worden. Het gaat hierbij om de zogenaamde dynamische efficiëntie.⁴¹ ACM schat daartoe hoe het efficiënte kostenniveau voor een netbeheerder verschuift tijdens de betreffende regeringsperiode. Op basis daarvan bepaalt ACM op welk niveau de efficiënte kosten van de netbeheerder zich aan het einde van een regeringsperiode bevinden. Aldus stelt ACM vast in hoeverre TenneT in de komende jaren doelmatiger kan opereren.
71. In voorgaande besluiten schatte ACM de frontier shift op basis van een vergelijking met buitenlandse TSO's en andere beschikbare informatie. In de vorige regeringsperiode betrok ACM daarbij tevens de gerealiseerde productiviteitsverandering bij de regionale netbeheerders elektriciteit om de redelijkheid van zijn inschatting van de frontier shift te kunnen bepalen. Voor deze periode heeft ACM het adviesbureau Cambridge Economic Policy Associates Ltd (hierna: CEPA) gevraagd hem te adviseren over het vaststellen van een productiviteitsverandering of frontier shift voor TenneT, GTS en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van dit onderzoek⁴² in meer detail in paragraaf 179.

³⁹ Berenschot, *Tariefregulering in retrospectief*, 11 april 2012, zie <http://www.acm.nl>.

⁴⁰ NMa Working papers, *Outcome van NMa-optreden, Resultaten voor 2012*, No 8, februari 2013, zie <http://www.acm.nl>.

⁴¹ De statische efficiëntie, de theta, bespreekt ACM bij de doelstelling "bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid".

⁴² Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, zie <http://www.acm.nl>.

“Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk”

72. Met betrekking tot de wettelijke doelstelling "rendement niet hoger dan in het economische verkeer gebruikelijk" merkt ACM op dat zij elke reguleringsperiode de WACC zodanig vaststelt dat de WACC tegemoet komt aan deze doelstelling. De methodiek om de WACC vast te stellen is gericht op een balans tussen enerzijds het uitgangspunt dat afnemers niet te veel betalen voor de geleverde diensten en anderzijds het uitgangspunt dat vermogensverschaffers voldoende bereid moeten blijven om kapitaal beschikbaar te stellen. De WACC heeft invloed op het inkomen van TenneT en daarmee indirect op de mogelijkheid om kapitaal aan te trekken. ACM stelt elke periode de WACC vast conform de inzichten en gegevens op de kapitaalmarkt. Een marktconforme WACC is een voorwaarde om de investeringen van TenneT financieel te houden. Het onderzoek van Brattle naar de WACC voor de zesde reguleringsperiode komt in paragraaf 8.2.1 en bijlage 2 aan de orde.
73. In aanvulling op het externe onderzoek heeft ACM onderzocht tot welke rendementen de afgelopen reguleringsmethodes voor TenneT hebben geleid en hoe deze zich verhouden tot de WACC. Uit dit winstenonderzoek⁴³ blijkt dat de regulering TenneT in staat heeft gesteld een redelijk rendement te behalen en de efficiënte kosten terug te verdienen voor de gereguleerde transport- en systeemtaken. In eerste instantie liepen de gerealiseerde rendementen de afgelopen jaren terug, maar rekening houdend met de herziening van de reguleringsmethode en x-factor voor de vierde periode komt het vijfjaars gemiddelde reële rendement volgens de regulering uiteindelijk uit op 5,6%, terwijl het ex ante beoogde rendement 5,4% was (de WACC). ACM verwacht binnen enkele maanden na publicatie van dit besluit een nieuw winstenonderzoek te publiceren dat betrekking heeft op het jaar 2011 en 2012.
74. ACM heeft in de vorige reguleringsperiode een compensatieregeling ingevoerd. Die moet ervoor zorgen dat TenneT in staat wordt gesteld een redelijk rendement te behalen op haar efficiënte investeringen. Op grond hiervan verwerkt ACM de extra vermogenskosten of opbrengsten die TenneT gemaakt heeft in het jaar t in de tarieven voor het jaar (t+2). De compensatievergoeding is dus een vergoeding voor vermogenskosten of opbrengsten die samenhangt met meer of minder reguliere kosten of opbrengsten dan vooraf ingeschat.
75. In opdracht van ACM heeft Fakton een audit verricht op de juistheid van de werking van deze compensatieregeling. Fakton heeft dit onderzoek⁴⁴ uitgevoerd in de periode van oktober 2012 tot en met november 2012. Fakton stelt vast dat de reguleringsmethode met deze compensatieregeling leidt tot een rendement op de efficiënte investeringen ter hoogte van het beoogde rendement.⁴⁵ Hierdoor is het niet van belang of de kapitaalkosten juist zijn ingeschat.

⁴³ Zie de publicatie van 12 april 2012 op <http://www.acm.nl>.

⁴⁴ Fakton, *Audit compensatieregeling voor de reguleringsvertraging*, 27 november 2012, zie <http://www.acm.nl>.

⁴⁵ Het beoogde rendement is de WACC.

“Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid”

76. Met betrekking tot de wettelijke doelstelling "bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid" merkt ACM op dat zij sinds de tweede reguleringsperiode de prestaties van TenneT vergelijkt met die van landelijk netbeheerders elektriciteit, ook wel Transmission System Operators (hierna: TSO's) genoemd, in andere landen. ACM heeft daartoe onderzoeken laten uitvoeren naar de mate van efficiëntie van TenneT in vergelijking tot die van andere landelijk netbeheerders elektriciteit. Deze onderzoeken hebben gediend om deze wettelijke doelstelling zo veel als mogelijk te realiseren.
77. ACM heeft eerst een onderzoek laten uitvoeren door Oxera⁴⁶ naar manieren om de (statische) efficiëntie van TenneT te bepalen. Uit het onderzoek van Oxera komt naar voren dat het gebruik van een internationale TSO-benchmark op kostenniveau de beste manier is om de efficiëntie van TenneT vast te stellen. Twee mogelijke alternatieven zijn volgens Oxera: process benchmarking en reference modelling. ACM heeft vervolgens E-Bridge⁴⁷ en Frontier Economics (met Consentec)⁴⁸ haalbaarheidsstudies uit laten voeren naar process benchmarking respectievelijk reference modelling. Uit deze twee vervolgonderzoeken blijkt dat process benchmarking niet geschikt is voor het vaststellen van de efficiëntie van TenneT, omdat hiermee slechts een klein deel van de kosten op efficiëntie kan worden beoordeeld, aldus E-Bridge. Volgens Frontier Economics is reference modelling mogelijk, maar is de top-down aanpak van de internationale benchmarkstudie superieur (onder meer ten aanzien van robuustheid, reikwijdte en eenvoud) aan een bottom-up aanpak zoals reference modelling.
78. Gelet hierop heeft ACM besloten wederom de mate van efficiëntie te baseren op de uitkomsten van de internationale TSO-benchmark. Frontier Economics Ltd, Consentec GmbH en SumicSid SPRL (hierna: Frontier e.a.), met als onderaannemer PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. voeren dit onderzoek uit. ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van het onderzoek in meer detail in paragraaf 8.2.3.

6.2 Toekomst van de regulering

79. Over de toekomst van de regulering merkt ACM met betrekking tot TenneT het volgende op. ACM constateert ten eerste dat het beroep dat de markt doet op de landelijk netbeheerder steeds groter wordt. Zo zijn er de komende jaren forse investeringen nodig in het landelijk hoogspanningsnet om de leveringszekerheid en kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening in Nederland op peil te houden. Belangrijke projecten in dit verband zijn onder andere de

⁴⁶ Oxera, *How can the NMa assess the efficiency of an electricity TSO?*, september 2012, zie <http://www.acm.nl>.

⁴⁷ E-Bridge, *Study of the feasibility of determining TenneT's cost efficiency via process benchmarking*, 29 februari 2012, zie <http://www.acm.nl>.

⁴⁸ Frontier Economics, *The potential application of reference network modelling to TenneT*, februari 2012, zie <http://www.acm.nl>.

Noordring en de Zuidring in het Randstad 380 kV-project en meerdere hoogspanningsstations. Daarnaast zal TenneT naar verwachting verder investeren in interconnectoren. De komende jaren staat in ieder geval de aanleg van de verbinding tussen Doetinchem en Wesel op de planning.

80. Ten tweede signaleert ACM enkele Europese ontwikkelingen die van belang zijn voor TenneT. Zo zijn de Europese landelijk netbeheerders een belangrijke spil in de totstandkoming van een Europese interne energiemarkt. In dat kader zal TenneT meer taken en verantwoordelijkheden krijgen. Deze volgen uit framework guidelines en Netcodes, zoals onder andere de inkoop van primaire reserve, dat per 1 januari 2014 een taak van TenneT wordt.
81. ACM stelt ten derde vast dat er binnen de energiesector veel aandacht is voor verduurzaming en zogenoemde 'smart grids'. Dit komt op diverse manieren tot uiting, variërend van duurzame decentrale invoeding en het aanleggen van laadpalen voor elektrisch vervoer tot de aanleg van warmtenetwerken. Alhoewel deze ontwikkeling vooral impact lijkt te hebben op de regionale netbeheerders, heeft dit ook gevolgen voor het landelijk elektriciteitsnet en daarmee voor TenneT. Zo is het denkbaar dat de koppelnetfunctie van het landelijk elektriciteitsnet in belang gaat toenemen als in bepaalde regio's meer elektriciteit decentraal wordt ingevoerd dan in andere regio's.
82. Om er zeker van te zijn dat ACM hiermee alle voor TenneT relevante ontwikkelingen in beeld heeft, gaf ACM PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) opdracht om te onderzoeken welke ontwikkelingen in de komende drie tot zeven jaar in de energiesector relevant zijn voor de tariefregulering van de netbeheerders.⁴⁹ PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode maart tot en met september 2012.⁵⁰ PwC benoemt in zijn rapport dezelfde ontwikkelingen als ACM voorziet. ACM concludeert hieruit dat zij de juiste ontwikkelingen heeft betrokken bij het vaststellen van onderhavig besluit. In de hiernavolgende randnummers gaat ACM in op de consequenties van de hierboven genoemde ontwikkelingen voor de regulering van TenneT.

⁴⁹ Dit staat ook wel bekend als de 'trias energetica'.

⁵⁰ PwC, *De toekomst van tariefregulering*, 7 september 2012, zie [http:// www.acm.nl](http://www.acm.nl).

Forse investeringen in het netwerk

83. Zowel PwC als TenneT signaleren dat de grote investeringen in het elektriciteitsnetwerk er toe kunnen leiden dat TenneT financieringsproblemen krijgt. Beide partijen adviseren om de regulering zodanig aan te passen dat TenneT reeds ex ante de kosten van dergelijke grote investeringen vergoed krijgt op basis van prognoses van TenneT.
84. ACM constateert dat de wettelijke regeling voor “bijzondere” uitbreidingsinvesteringen⁵¹ hierin voorziet. Via deze regeling krijgt TenneT immers gedurende een reguleringsperiode reeds de kosten van bijzondere uitbreidingsinvesteringen of investeringen die vallen onder de Rijkscoördinatieregeling direct vergoed. Daarnaast beschikt TenneT over veilinggelden,⁵² die besteed kunnen worden aan grensoverschrijdende projecten. ACM stelt verder vast dat het onderzoek van Fakton laat zien dat TenneT een redelijk rendement kan behalen op zijn investeringen, voor zover deze efficiënt zijn. Gelet hierop acht ACM het niet nodig om de regulering van grote investeringen aan te passen. Ten overvloede merkt ACM op dat het gebruikelijk is dat een dergelijk omvangrijk investeringsprogramma ook extra kapitaal van de aandeelhouder en andere vermogensverschaffers vergt om de initiële investeringsuitgave te financieren.
85. Het voorgaande laat onverlet dat deze wettelijke regelingen niet zien op reguliere uitbreidingsinvesteringen. De huidige methodiek voorziet alleen in een vergoeding voor vervangingsinvesteringen. Kosten voor uitbreidingsinvesteringen die niet voldoen aan de eisen van artikel 20d en 20e, vierde lid, van de E-wet (hierna: reguliere uitbreidingsinvesteringen) worden daarom niet direct vergoed. ACM ziet dit, gelet ook op de toekomstige ontwikkelingen, als een omissie in de huidige regulering en acht het redelijk om de behandeling van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de regulering van TenneT aan te passen. ACM beschrijft deze aanpassing verder in paragraaf 8.4.1.

Nieuwe taken en verantwoordelijkheden

86. PwC merkt in dit kader op dat het goed is om vooraf duidelijkheid te geven over de vergoeding van de kosten die voortvloeien uit nieuwe taken en verantwoordelijkheden van TenneT. ACM is het hiermee eens. ACM stelt vast dat als er nieuwe taken en verantwoordelijkheden bijkomen, de kosten hiervan zullen worden vergoed via de tarieven door hiermee expliciet rekening te houden bij het vaststellen van deze tarieven. Daarbij zal ACM samen met TenneT bezien hoe deze kosten vooraf het beste kunnen worden geschat en waar nodig andere marktpartijen hierover consulteren. In dit verband wijst ACM op de behandeling van de inkoopkosten voor primaire reserve, hetgeen een nieuwe taak is per 1 januari 2014, in het methodebesluit voor de systeemtaken van TenneT. ACM merkt op dat deze werkwijze niet nieuw is.

⁵¹ Dit zijn investeringen in de zin van artikel 20d en 20e van de E-wet.

⁵² De veilinggelden zijn ondergebracht in de Stichting Doelgelden en kunnen worden aangewend voor investeringen in interconnectoren.

Verduurzaming

87. PwC signaleert in het kader van de verduurzaming dat het van belang is dat de inkomsten zoveel mogelijk aansluiten op de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Dit zou zekerheid bieden aan afnemers en netbeheerders en zou een welvaartsoverdracht voorkomen van toekomstige naar huidige afnemers of andersom. PwC stelt in dit verband voor om meer flexibiliteit in de tariefregulering op te nemen en meer na te calculeren.
88. ACM constateert dat het wettelijk uitgangspunt is dat de inkomsten van een netbeheerder de efficiënte kosten reflecteren. Zoals reeds eerder is toegelicht in onderhavig besluit, heeft de wetgever het daarom bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule uit artikel 41b van de E-wet vast te stellen op de efficiënte kosten. Daarnaast is het mogelijk om op grond van artikel 41c van de E-wet na te calculeren als de omstandigheden daarom vragen en worden de kosten van aanmerkelijke c.q. uitzonderlijke investeringen reeds separaat vergoed via de reguleringssystematiek. ACM acht de regulering hiermee al voldoende flexibel en acht het niet noodzakelijk om meer flexibiliteit in te bouwen. Dit zou ten koste gaan van de doelmatigheidsprikkels. Daarnaast krijgt TenneT reeds via de WACC een vergoeding voor de marktrisico's.

6.3 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

89. ACM wijzigt de methode tot vaststelling van de x-factor en rekenvolumina in dit besluit ten opzichte van die uit het besluit van 13 september 2010 alleen daar waar het nieuwe inzichten, ontwikkelingen en/of gegevens betreft, die in de periode tot het nemen van dit besluit naar voren zijn gekomen. Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringssystematiek en draagt diens consequentie bij aan de rechtszekerheid voor belanghebbenden. De wijzigingen die ACM in dit besluit aanbrengt, zijn op te delen in twee categorieën: methodische wijzigingen en actualisatie van gegevens. Alleen de belangrijkste methodische wijzigingen worden hieronder genoemd.
90. Ten eerste heeft ACM besloten om aan de methode een vergoeding voor de kapitaalkosten en de algemene operationele kosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen toe te voegen. De onderbouwing voor deze vergoeding heeft ACM gegeven in paragraaf 6.2. Deze wijziging komt in paragraaf 8.4.1 verder aan de orde. Mede in verband met deze wijziging en met het oog op de consistentie met de methode van regulering van andere netbeheerders, is ACM niet meer voornemens om in de tarievenbesluiten de compensatieregeling, zoals bedoeld in randnummer 74 toe te passen.
91. Ten tweede heeft ACM de methode voor vaststelling van de WACC op onderdelen gewijzigd. De wijzigingen betreffen zowel een actualisatie als een aantal bepalingen van de parameters binnen het redelijk rendement. Deze wijzigingen komen in paragraaf 8.2.1 en in bijlage 2 van dit besluit uitgebreid aan de orde.

92. Ten derde heeft ACM besloten om de nieuwste inzichten met betrekking tot de efficiëntie van TenneT te verwerken in onderhavig besluit. Dit betreft een wijziging ten opzichte van het besluit van 13 september 2010 en ten opzichte van het ontwerp methodebesluit. Deze wijziging komt in paragraaf 8.2.3 aan de orde.
93. Ten vierde heeft ACM in haar methode van regulering betrokken de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement), neergelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet. Hiertoe heeft zij in het methodebesluit een beoordelingskader opgenomen. ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 8.3. De toepassing van dit beoordelingskader heeft geleid tot het besluit de begininkomsten niet aan te passen aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement).
94. Ten vijfde heeft ACM besloten om de regulering van de algemene operationele kosten te wijzigen. ACM heeft besloten om de algemene operationele kosten af te leiden uit de gemiddelde gerealiseerde kosten in de jaren 2010, 2011 en 2012. Deze wijziging komt in paragraaf 8.4.1 aan de orde.
95. Ten zesde heeft ACM besloten om de regulering van de overige operationele kosten te wijzigen. De eerste wijziging is dat ACM voor de overige operationele kosten uitgaat van de kosten in 2012 voor het vaststellen van de budgetten. De tweede wijziging betreft het opheffen van de trend bij de schatting van de hoeveelheid in te kopen netverliezen. De derde wijziging betreft het introduceren van budgetten per product van de inkoopkosten.⁵³ Deze wijzigingen komen in paragraaf 8.4.2 en hoofdstuk 10 aan de orde.
96. Ten zevende heeft ACM het nieuwe tweede lid van artikel 41b van de E-wet geïmplementeerd dat per 1 juli 2011 in werking is getreden.⁵⁴ Het betreft de vergoeding van inkoopkosten transport die de netbeheerder verschuldigd is aan de bovenliggende of naastgelegen netbeheerder voor het transport van elektriciteit naar zijn net. Deze vergoeding wordt direct verwerkt in de tarieven die TenneT in het eerstvolgende jaar in rekening kan brengen en verloopt dus buiten de regulering om. Deze wijziging komt daarom in hoofdstuk 10 aan de orde.
- 96a** Ten achtste heeft ACM naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 enkele gebreken in dit methodebesluit gerepareerd. Dit betreft het hanteren van een voorzichtigheidsmarge bij het bepalen van de efficiëntie van TenneT en het niet toepassen van de efficiëntiekorting op bepaalde kostenposten. Ten slotte heeft ACM naar aanleiding van de tussenuitspraak van 12 januari 2016 de kostenvoet vreemd vermogen berekend met het trapjesmodel.

⁵³ Zijnde netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 904, nr. 47.

7 Uitgangspunten van de methode van regulering

97. In dit hoofdstuk beschrijft ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Hierbij legt ACM de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina uit (paragraaf 7.3). Eerst legt ACM omzetregulering en benchmarking uit (paragraaf 7.1). Daarna stelt zij de duur van de reguleringsperiode vast (paragraaf 7.2). Een meer gedetailleerde beschrijving volgt in hoofdstuk 8 (x-factor) en hoofdstuk 9 (rekenvolumina).
98. TenneT heeft twee taken, te weten:
- Beheer van het landelijk hoogspanningsnet. De taken die hieruit voortvloeien zijn beschreven in artikel 16, eerste lid, van de E-wet;
 - Uitvoering van de systeemtaken voor Nederland op het landelijk hoogspanningsnet. De systeemtaken zijn beschreven in artikel 16, tweede lid, van de E-wet. De reguleringssystematiek voor de systeemtaken van TenneT staat beschreven in het methodebesluit van 26 september 2013 met kenmerk 2.013.204.145.
99. De reguleringssystematiek die ACM in dit besluit beschrijft geldt alleen voor de transporttaken. De reguleringssystematiek voor de transporttaken van TenneT is gebaseerd op het systeem van omzetregulering in combinatie met een kostenbenchmark. Hieronder licht ACM dit nader toe.

7.1 Omzetregulering en benchmarking

100. De wetgever heeft in artikel 41d, tweede lid, van de E-wet opgenomen dat ACM jaarlijks het verschil moet vaststellen tussen de totale inkomsten uit de tarieven en de gerealiseerde totale inkomsten uit de tarieven en dit verschil moet verwerken in de tarieven (omzetregulering). Dit is een verschil met de reguleringsystematiek van de regionale netbeheerders elektriciteit.
101. Omzetregulering houdt in dat ACM de omzet reguleert via regulering van de tarieven. Concreet betekent dit dat de totale inkomsten van TenneT onafhankelijk zijn van de afzet aan aangeslotenen op het landelijk hoogspanningsnet. Eventuele verschillen tussen toegestane en gerealiseerde totale inkomsten als gevolg van verschillen tussen de verwachte rekenvolumina en de gerealiseerde afzet worden verwerkt in de tarieven van het jaar (t+2) of, indien deze verschillen te groot zijn en daarom zouden leiden tot grote tarieffluctuaties, in de tarieven van meerdere jaren. Om TenneT desondanks toch te stimuleren om doelmatig te opereren, streeft ACM er naar dat de tarieven alleen de efficiënte kosten, inclusief het redelijk rendement, van TenneT dekken.
102. Zoals reeds beschreven in paragraaf 5.2.1 past ACM kostenbenchmarking toe om de mate van (statische) efficiëntie voor TenneT te kunnen bepalen. ACM merkt op dat het niet mogelijk is om TenneT met andere Nederlandse netbeheerders te vergelijken. Reden hiervoor is dat er

slechts één landelijk netbeheerder elektriciteit in Nederland aanwezig is. Een vergelijking met de regionale netbeheerders elektriciteit acht de wetgever niet zinvol, omdat deze netbeheerders andere netten (distributienetten) beheren dan de landelijk netbeheerder elektriciteit (transportnet).⁵⁵ ACM stelt echter vast dat zij op grond van de desbetreffende bepalingen uit de E-wet en de Verordening wel verplicht is om te bepalen wat het kostenniveau is van een structureel vergelijkbare efficiënte netbeheerder. Vandaar dat ACM de prestaties van TenneT vergelijkt met landelijk elektriciteitsnetbeheerders in andere landen (zie de internationale TSO-benchmark in paragraaf 8.2.3).

103. De mate van efficiëntie (de theta) voor TenneT wordt vastgesteld op basis van de uitkomsten van een internationale TSO-benchmark. Het principe daarbij is dat de inkomsten van TenneT worden gebaseerd op een beoordeling van de efficiëntie van TenneT op basis van een vergelijking van haar kosten met die van een referentiegroep (landelijk netbeheerders in andere landen). Dit maakt de regulering effectiever, omdat de doelmatigheidsprikkel daardoor sterker is, terwijl er tegelijkertijd voor gezorgd wordt dat de inkomsten niet hoger zijn dan wat nodig is voor een efficiënt geleide netbeheerder. De regulering bootst daarmee een goed werkende markt na.
104. ACM richt zich op de vraag wat het niveau van efficiënte kosten is voor een bedrijf als TenneT. Zij gaat bij het systeem van kostenbenchmarking niet in op de vraag hoe TenneT efficiënter kan worden. ACM is van mening dat TenneT zelf het beste kan bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kan realiseren. Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, is hier sprake van outputregulering in plaats van input- of processturing. Daarnaast reduceert ACM door middel van outputregulering de administratieve lasten voor TenneT en de toezichtlast voor ACM.
105. ACM merkt op dat kostenbenchmarking ertoe kan leiden dat TenneT in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behaalt dan het redelijk rendement, indien TenneT efficiënter werkt dan de efficiëntiedoelstelling. Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: *"Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden."*⁵⁶ Voor TenneT werkt dit ook de andere kant op. Immers, TenneT loopt ook het risico dat haar kosten hoger uitvallen waardoor het redelijk rendement niet behaald wordt. Deze mogelijkheid om het te behalen rendement te beïnvloeden zorgt voor een prikkel voor TenneT om de kosten zo laag mogelijk te houden. Daarnaast leidt toepassing van de kostenbenchmark in de regulering er toe dat afnemers elke periode niet meer betalen dan de efficiënte kosten voor de diensten die zij afnemen.

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

7.2 Duur van de reguleringsperiode

106. ACM stelt de methode tot vaststelling van de x-factor en de rekenvolumina vast voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. Over de duur van de zesde reguleringsperiode merkt ACM het volgende op. ACM stelt de methodes in dit besluit voor TenneT vast voor de reguleringsperiode die loopt vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016. De zesde reguleringsperiode bedraagt aldus de minimaal wettelijk toegestane periode van drie jaar.
107. Alhoewel een langere reguleringsperiode vanuit het oogpunt van stabiliteit voordelen heeft, is ACM van mening dat een korte reguleringsperiode, meer dan een langere reguleringsperiode, de gelegenheid biedt om de reguleringsystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Dit acht ACM voor de zesde reguleringsperiode van belang om de volgende redenen. Ten eerste kan ACM zo sneller aansluiten op eventuele wijzigingen in de E-wet die de wetgever gedurende een reguleringsperiode doorvoert. Te denken valt aan wetwijzigingen in het kader van het project "STROOM".⁵⁷ Ten tweede kan ACM zo ook sneller inspelen op de effecten voor TenneT van wijzigingen in de Europese wetgeving. Immers, wijzigingen in de E-wet en/of in de Europese wetgeving kunnen resulteren in gewijzigde wettelijke taken en kunnen daarmee financiële gevolgen voor TenneT hebben.

7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina

108. In deze paragraaf legt ACM uit hoe een kostenbenchmark zich vertaalt in een x-factor en wat de rol van rekenvolumina is. ACM legt hieronder ook de relevantie van het begrip 'totale inkomsten' uit.
109. Met behulp van het systeem van kostenbenchmarking kan ACM de x-factor bepalen voor TenneT. De x-factor zorgt ervoor dat afnemers profiteren van efficiëntieontwikkelingen die TenneT behaalt. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor TenneT. Het begrip 'rekenvolumina' heeft de volgende betekenis. De totale inkomsten van TenneT worden berekend door het product van de prijs en de hoeveelheid van elke dienst te berekenen en te sommeren. De hoeveelheid is hierbij voor elke dienst gelijk aan het 'rekenvolume'. Dat is de verwachting van ACM over het aantal eenheden dat TenneT zal afzetten. ACM baseert deze verwachting op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren. ACM beschouwt historische gegevens als het beste vertrekpunt voor voorspellingen van de toekomst, omdat de objectiviteit en stabiliteit van voorspellingen die niet op historische gegevens zijn gebaseerd vaak onderwerp van discussie zijn. Als er geen historische gegevens beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de volumina betrekking hebben op nieuwe tarieven, dan schat ACM deze ingevolge artikel 41, vijfde lid, van de E-wet.

⁵⁷ Zie www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez.

110. Volgens de wettelijke formule⁵⁸ past ACM de x-factor elk jaar toe op het product van de tarieven uit het voorgaande jaar en de rekenvolumina. De berekening geldt voor elk jaar van de reguleringsperiode, maar wordt aan het begin van de gehele reguleringsperiode gemaakt. Zo wordt bepaald wat de totale inkomsten zijn die TenneT, op basis van de rekenvolumina, met haar tarieven mag verdienen in een bepaald jaar. Tegelijkertijd is hiermee (in combinatie met de relevante inflatie) volgens de wettelijke formule het totale inkomstenniveau bepaald waarop ACM in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x-factor toepast.

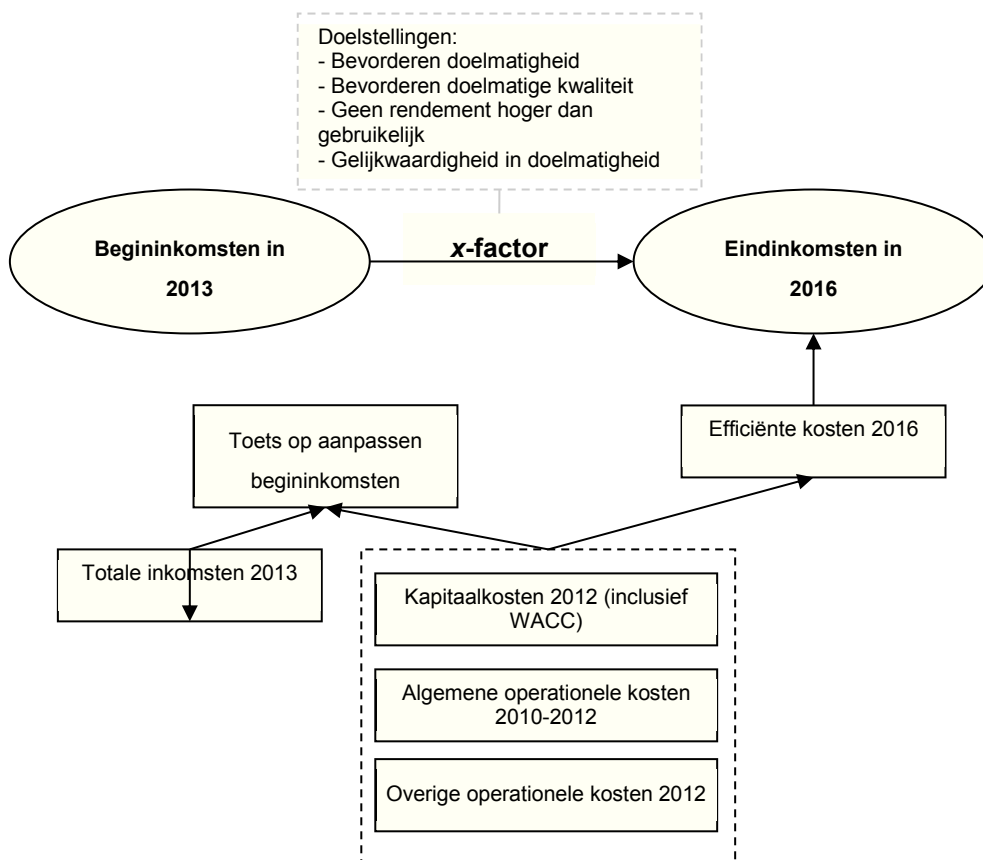
⁵⁸ De formule die genoemd is in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

8 Methode tot vaststelling van de x-factor

111. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de methode tot vaststelling van de x-factor. Zij motiveert daarbij haar gemaakte keuzes. ACM is van oordeel dat met de methode de doelstellingen van de wetgever zo goed mogelijk behaald zullen worden.
112. Eerst gaat ACM in op de betekenis van diverse kernbegrippen die relevant zijn in de reguleringsystematiek van TenneT (zie paragraaf 8.1). In de paragrafen daarna gaat ACM meer detail in op de verschillende onderdelen van de reguleringsystematiek van TenneT. Ten eerste betreft dit de standaardisatie van de prestaties van TenneT (zie paragraaf 8.2). Vervolgens beschrijft ACM de bepaling van de begininkomsten (paragraaf 8.3) en de eindinkomsten (paragraaf 8.4). In paragraaf 8.5 legt ACM uit hoe de x-factor voor TenneT wordt vastgesteld.

8.1 Kernbegrippen

113. In deze paragraaf beschrijft ACM een aantal kernbegrippen van de methode tot vaststelling van de x-factor. In figuur 1 is ter verduidelijking de samenhang tussen deze kernbegrippen weergegeven. Daarnaast beschrijft ACM de stappen waarmee zij achtereenvolgens de x-factor vaststelt.
114. ACM beoogt aan het einde van de reguleringsperiode de doelstellingen van de wetgever zoveel als mogelijk te behalen. De eindinkomsten zijn daartoe door ACM gelijk gesteld aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2016. TenneT krijgt daarmee in dat jaar een vergoeding voor de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Met behulp van de x-factor zorgt ACM er voor dat de begininkomsten in het jaar 2013 zich geleidelijk ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2016. Hieronder licht ACM de kernbegrippen kort toe.



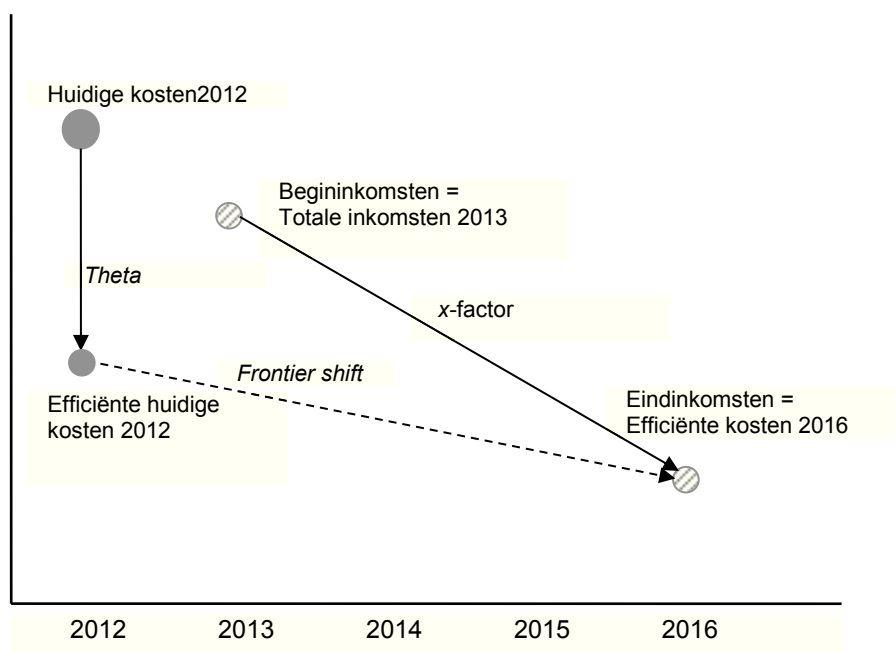
48/91

Figuur 1: Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen

115. ACM definieert de *begininkomsten* van de zesde reguleringsperiode voor TenneT als de totale inkomsten voor het jaar 2013 waarop de x-factor wordt toegepast volgens de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet ter bepaling van de totale inkomsten voor het jaar 2013.
116. De *eindinkomsten* definieert ACM als de inkomsten die in het jaar 2016 voor TenneT resulteren nadat in de drie jaren van de zesde reguleringsperiode de x-factor is toegepast. ACM stelt de x-factor zodanig vast dat de eindinkomsten een niveau krijgen waarbij het geheel van de beoogde doelstellingen van de wetgever zo veel mogelijk bereikt worden (zie hoofdstuk 5). Dit betekent dat de totale inkomsten van TenneT zullen bestaan uit een vergoeding voor de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement.
117. De *efficiënte kosten* zijn die kosten waarvan ACM vindt dat TenneT die noodzakelijk moet maken om haar wettelijke taken te kunnen uitvoeren. Bovendien is volgens ACM sprake van een doelmatige bedrijfsvoering van TenneT indien zij niet meer kosten maakt dan deze efficiënte kosten. De efficiënte kosten zijn afgeleid uit de gestandaardiseerde totale kosten van TenneT en bestaan uit de kapitaalkosten (inclusief een redelijk rendement) en de

operationele kosten. Bij het bepalen van de kosten verwijst ACM naar zijn boekhoudkundige principes zoals vastgelegd in de Regulatorische Accounting Regels voor TenneT (hierna: de RAR).⁵⁹ In paragraaf 8.2.3 onderbouwt ACM waarom zij het redelijk acht dat zij de tarieven baseert op de efficiënte kosten.

118. ACM definieert het *redelijk rendement* als het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als TenneT in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM geeft een vergoeding voor het systematische risico van TenneT, maar TenneT kan extra rendement realiseren door bedrijfsspecifieke risico's, en daarmee de kosten, te verminderen. ACM verwijst naar paragraaf 8.2.1 voor een uitgebreide toelichting.



Figuur 2: Schematische weergave van de werking van de x-factor

119. Alvorens ACM de begininkomsten en eindinkomsten berekent en de x-factor vaststelt, standaardiseert zij de kosten van TenneT. Dit is uitgewerkt in paragraaf 8.2 als stap 1. Daarna berekent ACM de begininkomsten in het jaar 2013 als stap 2 (zie verder paragraaf 8.3). Vervolgens berekent ACM de eindinkomsten in het jaar 2016 als stap 3. ACM doorloopt hiertoe achtereenvolgens vier sub stappen. Ten eerste bepaalt ACM de huidige kosten in het jaar 2012, specifiek voor algemene operationele kosten de jaren 2010 tot en met 2012. Ten tweede bepaalt ACM de mate van efficiëntie van de huidige kosten. Middels toepassing van de zogenaamde statische efficiëntieparameter komt ACM dan tot de efficiënte huidige kosten in het jaar 2012. Ten derde hanteert ACM een productiviteitsverandering (dynamische

⁵⁹ Zie www.acm.nl.

efficiëntie) voor de zesde reguleringsperiode. Toepassing van deze zogenaamde 'frontier shift' leidt vervolgens tot de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2016. Ten vierde stelt ACM de eindinkomsten in het jaar 2016 gelijk aan de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2016. Deze vier stappen staan beschreven in paragraaf 8.4. Tot slot bepaalt ACM de x-factor op die hoogte die ervoor zorgt dat de begininkomsten gedurende de reguleringsperiode naar de eindinkomsten toegroeien (zie verder paragraaf 8.5).

120. ACM merkt hierbij op dat zij conform artikel 14 van de Verordening het principe van kostenoriëntatie hanteert en streeft naar een transparante vaststelling van de jaarlijkse transporttarieven van TenneT. Daarom maakt ACM onderscheid tussen kosten voor EHS- en HS-netten. Dit onderscheid is tevens relevant voor de toerekening van een deel van de beheerkosten van de EHS-netten, namelijk 40%, aan de systeemtaken van TenneT. Deze toerekening van kosten aan de systeemtaken van TenneT is een voortzetting van de huidige methodiek. De EHS-netten hebben namelijk van oudsher de functie van koppelnet, waardoor TenneT als landelijk netbeheerder in staat wordt gesteld om systeemtaken uit te voeren ter bewaking van de netintegriteit. Bovendien zijn de EHS-netten ook bedoeld als netten voor import en export, wat tot de systeemtaken behoort. In dit verband heeft ook het merendeel van de klankbordgroep aangegeven dit een adequate verdeelsleutel te vinden.

8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters

121. Vooraf aan het bepalen van de x-factor standaardiseert ACM de kosten van TenneT. ACM past uniforme verslaggevingregels (de RAR) toe en bepaalt hiermee de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW), de afschrijvingskosten en de operationele kosten. De vermogenskosten met betrekking tot de GAW en de afschrijvingskosten vormen samen de kapitaalkosten. De vermogenskosten vormen het redelijk rendement dat ACM voor de komende reguleringsperiode volgens een gestandaardiseerde methode bepaalt. ACM licht dit hieronder toe. De operationele kosten zijn opgebouwd uit algemene operationele kosten (voor het beheer) en overige operationele kosten, zijnde inkoopkosten voor energie en vermogen⁶⁰ en kosten of opbrengsten voortvloeiende uit InterTSO compensation.⁶¹

8.2.1 Redelijk rendement

122. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.
123. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.

⁶⁰ Dit zijn de inkoopkosten in verband met netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen.

⁶¹ De InterTSO compensation is neergelegd in artikel 13 van de Verordening en uitgewerkt in Verordening nr. 838/2010 van de Commissie van 23 september 2010 betreffende de vaststelling van richtsnoeren met betrekking tot het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen transmissienetbeheerders en een gemeenschappelijke regelgevingsaanpak voor de transmissietarifiering.

124. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.
125. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.
126. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.
127. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.
128. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.
129. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.^{62 63}
130. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.^{64 65}
131. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>.

131a De hierna volgende beschrijving van het redelijk rendement is aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit. De tekst is gewijzigd als gevolg van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015. Deze wijzigingen zijn aan het CBb gestuurd op 3 september 2015. Deze tekst wijzigt niet meer als gevolg van de tussenuitspraak van 12 januari 2016.

131b ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. De gedetailleerde technische uitwerking van de methode voor de berekening van het redelijk rendement is beschreven in bijlage 2 bij dit besluit. Daar motiveert ACM de keuzes die zij voor elke parameter maakt.

131c Uit het juridisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 5 van dit besluit leidt ACM af dat de gereguleerde tariefinkomsten de verwachte kosten van een efficiënte netbeheerder weerspiegelen. ACM vult haar tariefregulering in conform die bedoeling. Als onderdeel van de bepaling van de verwachte efficiënte kosten van een netbeheerder, bepaalt ACM de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet. ACM noemt deze in haar methodebesluiten ook wel het redelijk rendement.

131d Net als voor andere kosten geldt dat de verwachte efficiënte vermogenskosten worden gedekt door de gereguleerde tariefinkomsten. Dit geeft echter niet de garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. De wetgever heeft immers niet bedoeld dat inefficiënte kosten worden vergoed. Ook kunnen realisaties afwijken

⁶² <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>

⁶³ <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>

⁶⁴ <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>

⁶⁵ <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 11 augustus 2015 van het CBb>

van verwachtingen. Om deze twee redenen biedt de regulering geen gegarandeerd rendement. Dit draagt bij aan de beoogde efficiëntieprikkels. Of met andere woorden: de regulering draagt bij aan de bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.

131e De verwachte efficiënte vermogenskosten zijn het product van de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. Het benodigd vermogen wordt in de regulering ingevuld met de op basis van historische investeringsuitgaven berekende activawaarde: de GAW. ACM bepaalt de vermogenskosten door de GAW te vermenigvuldigen met de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet.

131f Voor bepaling van de verwachte vermogenskostenvoet maakt ACM gebruik van een wetenschappelijk gevalideerde en in het economisch verkeer gangbare methode: ACM stelt de zogenaamde Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC) vast. De WACC is een procentuele vergoeding van het totale vermogen, dat bestaat uit het (bestaande en nieuwe) vreemd vermogen en het eigen vermogen. De gehanteerde WACC is dan ook een gewogen gemiddelde van de verwachte kostenvoet van vreemd vermogen en de verwachte kostenvoet van het eigen vermogen, op basis van een door ACM vastgestelde verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen.

131g Bij bepaling van de WACC gaat ACM uit van wat in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM baseert de WACC daarom op rendementen van met netbeheerders vergelijkbare bedrijven. Dat wil zeggen: bedrijven met een met Nederlandse energienetbeheerders vergelijkbaar risicoprofiel. Dit leidt tot een objectieve vaststelling van de efficiënte vermogenskostenvoet. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten van de netbeheerders zelf ligt niet voor de hand, omdat dit minder goed aansluit bij de opdracht om tariefinkomsten te baseren op efficiënte kosten. Bovendien zou het (deels) vergoeden van de werkelijke vermogenskosten van de netbeheerder zelf de beoogde efficiëntieprikkels (deels) teniet doen.

8.2.2 Regulatorische kosten

132. ACM verplicht TenneT haar financiële gegevens te verstrekken aan ACM conform de door haar vastgestelde RAR. Op deze wijze kan ACM jaarlijks op een uniforme wijze de totale kosten van TenneT vaststellen. ACM onderscheidt, zoals reeds is toegelicht, twee categorieën in de kosten van een netbeheerder: kapitaalkosten (inclusief een redelijk rendement) en operationele kosten. De som van beide categorieën vormt de totale kosten van een netbeheerder.⁶⁶

Kapitaalkosten

⁶⁶ Zie formule (12) in bijlage 1.

133. Ter bepaling van de kapitaalkosten moet ACM eerst de GAW van TenneT bepalen. De GAW bestaat uit drie delen vanwege de start van de regulering van TenneT in het jaar 2000 en de beheeroverdracht van de HS-netten van de regionale netbeheerders elektriciteit aan TenneT per 1 januari 2008. Daarnaast maakt ACM onderscheid tussen de GAW voor EHS- en voor HS-netten.⁶⁷
134. Het eerste deel van de GAW betreft het deel dat is aangeschaft voor het begin van de regulering (hierna: GAW EHS OUD en GAW HS OUD). De GAW EHS OUD en de GAW HS OUD behandelt ACM in de berekeningen (per regio) als een investering uit het jaar 2000.⁶⁸ De afschrijvingstermijnen (op hele jaren afgerond) voor de GAW zijn daarbij gestandaardiseerd en zijn hieronder in Tabel 1 weergegeven.⁶⁹ Deze afschrijvingstermijnen benaderen de gemiddelde resterende economische levensduur van de activa (per regio) vanaf 2000.

Tabel 1 Afschrijvingstermijn voor GAW OUD

Type net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn
EHS-netten	25 jaar
HS-netten die voorheen van DNWB waren	24 jaar
HS-netten die voorheen van Liander waren	32 jaar
HS-netten die voorheen van Enexis waren	28 jaar
HS-netten die voorheen van TenneT-regionaal waren	24 jaar

135. Het tweede deel van de GAW betreft het deel van de investeringen in de jaren 2001 tot en met 2007 in de HS-netten die niet in beheer waren bij TenneT⁷⁰ (hierna: GAW HS 2007). Hiervoor geldt dat ACM deze per regio beschouwt als een investering in het jaar 2007 en er vervolgens lineair op de GAW wordt afgeschreven. De afschrijvingstermijnen (op hele jaren afgerond) zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Afschrijvingstermijnen voor GAW HS 2007

Voormalig eigenaar HS-net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn
DNWB	46 jaar
Liander	38 jaar

⁶⁷ Zie formule (13), (14) en (15) in bijlage 1.

⁶⁸ ACM merkt hierbij op dat zij aan het begin van de regulering voor TenneT respectievelijk de regionale netbeheerders elektriciteit de gestandaardiseerde activawaarde aan het eind van het jaar 2000 heeft berekend op basis van historische gegevens en een standaardmethode.

⁶⁹ De GAW HS OUD wordt per regio afgeschreven met dezelfde vastgestelde termijn als geldt voor de GAW bij de regionale netbeheerder die deze HS-netten voorheen beheerde.

⁷⁰ Het betreft de HS-netten van Liander (behalve gebied Randmeren), Enexis en DNWB. De HS-netten van TenneT Regionaal waren al in beheer bij TenneT.

Enexis	35 jaar
--------	---------

136. Het derde deel van de GAW is het deel dat door TenneT is aangeschaft in de periode dat ACM TenneT reguleert: vanaf 2001 voor de EHS-netten (hierna: GAW EHS NIEUW) en de HS-netten die voorheen van TenneT-regionaal waren, en vanaf 2008 voor de overige HS-netten (hierna: GAW HS NIEUW). Voor activa die zijn aangeschaft of in gebruik genomen op of na 1 januari 2001 respectievelijk op of na 1 januari 2008, geldt in beginsel per soort actief een afschrijvingstermijn conform de algemene uitgangspunten zoals weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 Afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen van TenneT

Materiële vaste activa categorie	Soort actief	Afschrijvingstermijn
I	Hoogspanningslijnen:	
	- Mast en fundatie	55 jaar
	- Elektrotechnisch deel	40 jaar
II	Hoogspanningskabels	50 jaar
III	Hoogspanningsstations:	
	- Primair	40 – 45 jaar
	- Secundair	25 jaar
IV	Vermogenstransformatoren (incl. “transformatorhuisje”)	20 – 30 jaar
V	Overig vast actief:	
	- Terreinen	35 jaar
	- Gebouwen	Nihil
	- Telecommunicatienet	25 – 50 jaar
	- Computerapparatuur	10 jaar
	- Overige bedrijfsmiddelen	3 – 5 jaar
		5 – 10 jaar

137. Ten aanzien van de kapitaalkosten merkt ACM het volgende op. ACM bepaalt, zoals gebruikelijk, voor een bepaald jaar de GAW per historisch investeringsjaar en berekent vervolgens de som door de GAW van de afzonderlijke investeringsjaren bij elkaar op te tellen. Omdat ACM met een reële WACC rekent, indexeert ACM voor elk investeringsjaar de GAW met de relevante inflatie aan de hand van het consumentenprijsindexcijfer (hierna: cpi). Voor het jaar 2012 bijvoorbeeld berekent ACM de kapitaalkosten als volgt. Zij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan apart (voor de jaren 2000 t/m 2012). Het jaar waarin een bepaalde investering is gedaan noemt ACM een investeringsjaar. Voor elk investeringsjaar vóór het jaar 2012 berekent ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar in prijspeil van het jaar 2012. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen op die

investeringen, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2012, zodat de waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2012 resulteert.⁷¹

Desinvesteringen

138. Desinvesteringen ontstaan wanneer een nog niet volledig afgeschreven actief verwijderd wordt, bijvoorbeeld wanneer een netdeel gesloopt wordt of buiten gebruik wordt gesteld. ACM is van mening dat de netbeheerder de kosten die voortvloeien uit een desinvestering vergoed zou moeten krijgen voor zover deze kosten als efficiënt kunnen worden beschouwd. Om een volledige vergoeding van de efficiënte kosten van een desinvestering tot stand te brengen kiest ACM ervoor gedesinvesteerde activa niet te verwijderen uit de GAW. De netbeheerder blijft op deze manier voor het gedesinvesteerde actief een vergoeding krijgen over de resterende afschrijvingstermijn. Deze jaarlijkse vergoeding is gelijk aan de afschrijvingskosten en het redelijk rendement over de resterende activawaarde, voor zover deze kosten efficiënt zijn. Het resultaat is dat de netbeheerder een vergoeding blijft ontvangen voor dit actief alsof het nooit gedesinvesteerd is.
139. De afschrijvingstermijnen die ACM hanteert zijn gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde economische levensduur van een actief binnen een bepaalde activacategorie. Deze gemiddelde economische levensduur is per categorie het gewogen resultaat van de levensduur van individuele activa. Het doel van het hanteren van een gemiddelde economische levensduur (en daaruit volgende afschrijvingstermijnen) is dat een afnemer in een bepaald jaar uitsluitend betaalt voor de afschrijvingskosten die gemiddeld gezien aan dat jaar toegerekend kunnen worden. Sommige activa zijn korter dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik, andere activa zijn langer dan de economische levensduur in gebruik.
140. Wanneer een actief wordt gedesinvesteerd, brengt dit kosten met zich mee. Als deze kosten worden beschouwd als operationele kosten of (eenmalige) afschrijvingskosten, dan worden zij via de daarop gebaseerde tarieven volledig in rekening gebracht bij de huidige afnemer. Deze kosten komen dan niet ten laste van de toekomstige afnemers. Daar staat tegenover dat toekomstige afnemers wel kunnen profiteren van activa die langer dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik blijven, maar reeds volledig zijn betaald door de afnemers in het verleden. ACM acht het wenselijk om uit te gaan van de gemiddelde afschrijvingstermijnen, zoals in het vorige randnummer is beschreven, zodat over langere tijd alle afnemers een redelijk deel van de kosten in rekening krijgen gebracht.
141. Naar aanleiding van een zienswijze op het ontwerpbesluit heeft ACM dit randnummer opgenomen. ACM houdt bij het berekenen van de kapitaalkosten rekening met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen. ACM doet dit om te voorkomen dat afnemers nog betalen voor een gedesinvesteerd actief waarvoor de netbeheerder een opbrengst heeft gekregen uit

⁷¹ Zie formule (16) in bijlage 1.

bijvoorbeeld verkoop. In het bijzonder geldt dit voor de situatie waarbij sprake is van overdracht van een net aan een andere netbeheerder.

Operationele kosten

142. ACM kan de operationele kosten afleiden uit de door TenneT gerapporteerde operationele kosten. Hierbij laat ACM de inkoopkosten transport voor naastgelegen netten (in het geval van TenneT de inkoopkosten bij Stedin en Liander, die nog HS-netten beheren) buiten beschouwing. Deze kosten worden immers direct via de tarieven vergoed ingevolge artikel 41b, tweede lid, van de E-wet.
143. Bij het vaststellen van de operationele kosten onderscheidt ACM de algemene operationele kosten (die onder meer uit personeelskosten en onderhoudskosten bestaan) en de overige operationele kosten (zijnde de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten of opbrengsten voortvloeiende uit InterTSO compensation). Zoals in randnummer 121 is vermeld, maakt ACM onderscheid tussen operationele kosten voor EHS-netten (inclusief de operationele kosten die samenhangen met de NorNed-kabel) en operationele kosten voor HS-netten ten behoeve van kostenoriëntatie en transparantie. ACM maakt echter geen onderscheid tussen EHS- en HS-netten in de wijze waarop zij deze kosten betreft in haar reguleringsmethode. Ten aanzien van de kosten of opbrengsten voortvloeiende uit InterTSO compensation merkt ACM op dat deze kosten alleen betrekking hebben op de EHS-netten van TenneT.
144. Ten aanzien van de algemene operationele kosten merkt ACM het volgende op. ACM hanteert als kostenbasis het gemiddelde van de algemene operationele kosten in de jaren 2010 tot en met 2012. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit en ten opzichte van de vorige reguleringsperiode, waarin de algemene operationele kosten werden gebaseerd op het meest recente jaar. ACM licht deze wijziging in paragraaf 8.4.1 nader toe. ACM heeft de gemiddelde algemene operationele kosten afgeleid uit de door TenneT gerapporteerde algemene operationele kosten in de jaren 2010 tot en met 2012, met inachtneming van de RAR. ACM houdt rekening met inflatie en de frontier shift.⁷² In paragraaf 8.4.1 onderbouwt ACM dit en licht de methodiek verder toe.
145. Ten aanzien van de overige operationele kosten (zijnde inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten (of opbrengsten) voortvloeiende uit InterTSO compensation) merkt ACM het volgende op. ACM hanteert hierbij de algemene lijn om de kosten uit het meest recente jaar, te weten het jaar 2012, als kostenbasis te hanteren.⁷³ Dit is een wijziging ten opzichte van de vorige reguleringsperiode, waarin de overige operationele kosten werden gemiddeld. In paragraaf 8.4.2 onderbouwt ACM dit en licht zij de methodiek verder toe.

⁷² Zie formule (17) in bijlage 1.

⁷³ Zie formule (22) in bijlage 1.

8.2.3 Statische efficiëntie (theta)

Benchmarkstudie

146. Om de eindinkomsten te kunnen bepalen moet ACM een oordeel vormen over de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2016. Uit artikel 14 van de Verordening volgt dat ACM hierbij gebruik dient te maken van een vergelijking van TenneT met een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. Zoals reeds in paragraaf 5.2.3 is gemotiveerd, is er binnen Nederland geen structureel vergelijkbare netbeheerder. ACM concludeert derhalve dat de mate van efficiëntie van TenneT het beste kan worden bepaald door de kosten van TenneT te vergelijken met de kosten van buitenlandse TSO's (hierna: benchmarkstudie).
147. De benchmarkstudie staat aan de basis van het bepalen van de efficiënte kosten. De resultaten van deze studie (een efficiëntiemeting) vertaalt ACM namelijk in een efficiëntiepercentage (de theta genoemd) voor TenneT. De efficiëntiemeting geeft aan wat het relatieve efficiënte kostenniveau voor TenneT is, gegeven haar taken en haar netten, in vergelijking met het kostenniveau in het jaar 2011 van TenneT. ACM past vervolgens deze meting toe op de relevante kosten.
148. Net als in vorige reguleringsperioden gebruikt ACM in de zesde reguleringsperiode het meest recent uitgevoerde en afgeronde onderzoek naar de efficiëntie van een aantal buitenlandse TSO's, waaronder TenneT. Dit betreft een benchmarkstudie⁷⁴ (hierna: e3grid2012⁷⁵) uitgevoerd door een consortium van Frontier Economics Ltd, Consentec GmbH, SumicSid SPRL en PricewaterhouseCoopers (hierna: Frontier e.a.). Dit onderzoek is een vervolg op de onderzoeken die voorafgaand aan eerdere methodebesluiten zijn uitgevoerd.
149. Frontier e.a. hebben e3grid2012 van september 2012 tot en met juli 2013 uitgevoerd. Aan het onderzoek hebben de energietoezichthouders van 16 landen en 19 TSO's actief meegewerkt. Gedurende het onderzoek hebben Frontier e.a., de TSO's en de toezichthouders regelmatig overleg gevoerd.⁷⁶ Alle partijen hebben daarbij input kunnen leveren voor de analyses door Frontier e.a.⁷⁷ TSO's hebben zelf de benodigde data over de periode 1965 tot en met 2011 aangeleverd ten behoeve van het onderzoek.

⁷⁴ Frontier e.a., *E3GRID2012 – European TSO Benchmarking Study*, juli 2013, zie <http://www.acm.nl>.

⁷⁵ De term 'e3grid' staat voor European Efficiency analysis for Electricity GRIDs.

⁷⁶ Waaronder workshops in Berlijn op 4 oktober 2012 en in Brussel op 13 februari, 26 april en 21 juni 2013.

⁷⁷ Hiertoe hebben Frontier e.a. gedurende de looptijd van e3grid2012 een website onderhouden om informatie uit te wisselen tussen Frontier e.a., de TSO's en toezichthouders. Dit platform is intensief en effectief gebruikt door partijen, waaronder TenneT. Daarnaast heeft gedurende de looptijd van e3grid2012 veelvuldig contact plaatsgehad tussen TenneT, ACM en Frontier e.a. per email en telefoon.

150. De opzet van e3grid2012 komt grotendeels overeen met de vorige benchmarkstudie uit 2009⁷⁸ (hierna: e3grid2009). e3grid2012 kent echter ook een aantal aanpassingen ten opzichte van e3grid2009. Zo hebben Frontier e.a. behalve de kosten van de EHS-netten nu ook de kosten van de HS-netten van TenneT in de studie meegenomen. In de vorige benchmarkstudie waren de kosten van de HS-netten⁷⁹ van TenneT niet meegenomen, omdat niet de juiste datakwaliteit bereikt kon worden. Daarnaast zijn alle HS- en EHS-activa die zijn aangelegd in de afgelopen 50 jaar (dus niet alleen recent verworven activa), in de benchmarkstudie meegenomen.⁸⁰
151. In e3grid2012 hebben Frontier e.a. beoordeeld of, gegeven de bestaande situatie en omvang van het netwerk van TenneT (peiljaar 2011), TenneT dit netwerk efficiënt beheert. Frontier e.a. geven in e3grid2012 dus geen oordeel over de efficiënte omvang van het netwerk. Hiermee bedoelt ACM dat e3grid2012 kijkt naar de kosten die TSO's maken in relatie tot de beheerde activa uit hoofde waarvan ze die kosten maken en niet naar de vraag of de keuze om precies die activa aan te leggen wel de meest doelmatige was. Voor de vergelijking maakt Frontier e.a. gebruik van gemiddelde Europese parameters voor bijvoorbeeld de WACC en inflatie. Ook gebruikt zij algemene indicatoren voor afschrijvingstermijnen.
152. De uitkomst van de benchmarkstudie betreft een percentage. Dit percentage, stel bijvoorbeeld 80%, moet zo worden geïnterpreteerd dat TenneT ten opzichte van de best presterende TSO(s) slechts 80% presteert (output levert) voor hetzelfde geld. Anders gezegd, om een eenheid output te leveren maakt TenneT dan $1 / 80\% = 125\%$ van de efficiënt geachte kosten.

Onderzoek naar alternatieve benchmarkmethodieken

153. Voorafgaand aan de keuze voor een nieuw benchmarkonderzoek heeft ACM in 2011 Oxera⁸¹ opdracht gegeven om onderzoek te doen naar alternatieve manieren van benchmarking. Op basis van dat onderzoek heeft ACM in 2012 twee vervolgstudies naar alternatieve benchmarkmethodieken laten uitvoeren, te weten *reference modelling* en *proces benchmarking*. Frontier Economics en Consentec⁸² hebben verder onderzoek gedaan naar *reference modelling*. Deze aanpak heeft als voordeel dat deze wel de efficiëntie van het netontwerp beoordeelt. ACM concludeert echter dat een *reference modelling* studie op dit moment zwaarder wegende nadelen kent. Zo bleek het vooralsnog praktisch niet mogelijk om

⁷⁸ SumicSid AB, *International Benchmarking of Electricity Transmission System Operators – final report*, maart 2009, zie <http://www.acm.nl>.

⁷⁹ TenneT heeft deze netten, immers, sinds 2008 in beheer.

⁸⁰ Dit is van belang omdat ACM in de vijfde reguleringsperiode de eerdere efficiëntieverklaring van de EHS-netten aangelegd vóór 2000 heeft losgelaten. De activa van vóór 2000 dienen dan ook in de benchmark te worden meegenomen.

⁸¹ Oxera, *How can the NMa assess the efficiency of TenneT?*, juni 2011, zie www.acm.nl.

⁸² Frontier Economics en Consentec, *The potential application of reference network modelling to TenneT*, februari 2012, zie www.acm.nl.

de HS-netten van TenneT mee te nemen in zo'n studie. Bovendien richt een *reference modelling* studie zich vooral op de kapitaalkosten, waardoor het de totale kosten benadering veel minder goed ondersteunt dan e3grid2012.

154. E-Bridge⁸³ heeft voorts in 2012 onderzoek gedaan naar *proces benchmarking*. ACM komt tot de conclusie dat ook dit alternatief op dit moment ongeschikt is, omdat deze aanpak zich vooral richt op de operationele kosten en, net als bij *reference modelling*, de totale kostenbenadering slecht ondersteunt. Daarnaast richt deze aanpak zich gedetailleerd op specifieke bedrijfsonderdelen van TenneT, hetgeen ACM bezwaarlijk vindt vanuit het principe van outputsturing. Tot slot stuitte ook deze aanpak op praktische bezwaren die niet op korte termijn opgelost konden worden.
155. ACM komt tot de conclusie dat met de aanpak van e3grid2012 de efficiëntie van TenneT (peiljaar 2011) zo goed mogelijk wordt bepaald.

Aanvullende studie naar de efficiëntie van TenneT

156. ACM heeft Frontier e.a.⁸⁴ een aanvullende benchmarkstudie⁸⁵ (hierna: STENA2012⁸⁶) laten uitvoeren naar de mate van efficiëntie van TenneT ten opzichte van buitenlandse TSO's, bekeken vanuit de Nederlandse situatie. Deze studie is uitgevoerd in de periode april 2013 tot en met juli 2013 en is vergelijkbaar van aard met STENA2009.⁸⁷ De aanleiding voor STENA2012 is drieledig.
157. De primaire aanleiding is dat ACM het wenselijk acht dat in de benchmarkstudie zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de uitgangspunten die ACM hanteert in de reguleringssystematiek voor TenneT. Concreet betekent dit dat ACM aan Frontier e.a. heeft gevraagd om in een aanvullende studie de Nederlandse inflatie (cpi), WACC en afschrijvingstermijnen te betrekken. Op deze wijze wordt in de benchmark bekeken hoe goed TenneT presteert ten opzichte van de andere TSO's indien deze andere TSO's onder dezelfde condities als TenneT zouden hebben geopereerd⁸⁸. Dit betekent dat een voor TenneT zo precies mogelijke vergelijking wordt gemaakt ten opzichte van de andere deelnemende TSO's.

⁸³ E-Bridge, *Study of the feasibility of determining TenneT's cost efficiency via process benchmarking*, februari 2012, zie www.acm.nl.

⁸⁴ Met uitzondering van PwC die geen aandeel had in STENA2012.

⁸⁵ Frontier e.a., *STENA2012 - Benchmarking TenneT TSO 2007-2011*, juli 2013, zie <http://www.acm.nl>.

⁸⁶ De term STENA staat voor Special TENnet Assessment.

⁸⁷ SumcSid, *PROJECT STENA, Benchmarking TenneT EHV/HV, FINAL RESULTS*, maart 2010, zie <http://www.acm.nl>.

⁸⁸ Zie Frontier Economics en SumcSid, *Comparing the STENA2012 and e3grid2012 results for TenneT NL*, september 2013.

158. De tweede aanleiding behelst het volgende. De kosten van TenneT hebben als uitgangspunt gediend voor e3grid2012. Echter, de kosten uit hoofde van de NorNed-kabel zijn daarbij ook meegenomen in e3grid2012, terwijl de kosten van de investering in de NorNed-kabel nagenoeg geheel zijn bekostigd uit de veilinggelden. Er zijn daardoor nagenoeg geen kapitaalkosten uit hoofde van de NorNed-kabel die gereguleerd worden via onderhavig methodebesluit. ACM heeft daarom ook inzicht nodig in een efficiëntiemeting waarbij de NorNed-activa en de kosten gemaakt uit hoofde daarvan geen onderdeel uitmaken van de benchmark. Ten overvloede merkt ACM hierbij op dat deze wijziging in lijn is met de wijze waarop de benchmarkstudies in de vorige reguleringsperiode zijn uitgevoerd. In de vorige reguleringsperiode hadden de benchmarkstudies immers betrekking op een periode waarin de NorNed-kabel nog niet in gebruik was genomen en waren deze kosten dus ook niet in de studies betrokken.
159. Ten derde heeft ACM behoefte aan een separate efficiëntiemeting met betrekking tot het EHS-net. Deze behoefte is er omdat ACM 40% van de beheerkosten die betrekking hebben op het EHS-net toerekent aan de systeemtaken van TenneT (en daarmee 60% aan de transporttaak), omdat de systeemtaken van TenneT uitsluitend betrekking heeft op het EHS-net.
160. Omwille van de redenen zoals verwoord in randnummers 157 tot en met 159 van onderhavig besluit, stelt ACM de efficiëntie van TenneT vast op basis van de resultaten van STENA2012 en niet op basis van de resultaten van e3grid2012. ACM merkt hierbij op dat STENA2012 uitgaat van de toegepaste benchmarkmethode en van de activa- en kostenbasis zoals gehanteerd in e3grid2012. Daarmee verhoudt STENA2012 zich tot e3grid2012 als een logische en consistente opvolging daarvan en niet als een op zichzelf staande benchmarkstudie.
161. Voor wat betreft de benchmarkmethodiek kan opgemerkt worden dat in beide studies (e3grid2012 en STENA2012) is gekozen voor een DEA⁸⁹ model met drie indicatoren die de kosten van TSO's verklaren, te weten (1) een indicator voor de omvang van het netwerk, (2) een indicator voor bevolkingsdichtheid en (3) het aantal hoekmasten. De keuze voor deze indicatoren volgt uit een statistische analyse.
162. Een belangrijke eigenschap van DEA-modellen is dat de efficiëntie van TSO's op een voor TSO's voorzichtige wijze wordt gemeten. Dit betekent dat DEA eerder geneigd is een overschatting te geven van de efficiëntie van een individuele TSO's dan een onderschatting.

⁸⁹ DEA staat voor Data Envelopment Analysis. DEA is een generalisatie van een eenvoudige ratio-analyse (Unit Cost-methode) op meerdere outputs. Voordelen van het gebruik van DEA modellen zijn dat het een relatief transparante methode is en dat het voldoende goed toepasbaar is bij een relatief klein aantal observaties.

163. Voorts dient over de benchmarkmethodiek opgemerkt te worden dat van de drie indicatoren die in het model zijn gebruikt de indicator voor het netwerk op voorhand moet worden gezien als de belangrijkste kostenveroorzakende indicator, en derhalve als belangrijkste indicator om de kostenefficiëntie te verklaren. De indicatoren voor bevolkingsdichtheid en hoekmasten dienen meer gezien te worden als variabelen die een verklaring kunnen geven voor kostenverhogende dan wel -verlagende neveneffecten. Om deze reden is in e3grid2012 en STENA2012 gewerkt met zogenaamde *weight restrictions*. Dit houdt in dat de indicatoren bevolkingsdichtheid en hoekmasten gelimiteerd zijn met betrekking tot de bijdrage die zij mogen hebben in het verklaren van de efficiëntie van een TSO. Op deze wijze wordt voorkomen dat de mate van efficiëntie van een TSO in te sterke mate wordt verklaard door bevolkingsdichtheid dan wel hoekmasten en in te beperkte mate door de belangrijkste kostenveroorzakende factor, namelijk het netwerk zelf.

Reikwijdte van de benchmarkstudie

164. Over de reikwijdte van de kosten van TenneT merkt ACM allereerst op dat, in navolging van de vijfde reguleringsperiode, zij vindt dat de kosten uit hoofde van zowel EHS-activa aangelegd vóór 2000 en EHS-activa aangelegd vanaf 2000 onderdeel uit dienen te maken van de activa- en kostenbasis van de benchmarkstudie (e3grid2012 en STENA2012). De reden hiervoor is dat de wettelijke doelstelling om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen ziet op de totale kosten van TenneT. Om dezelfde reden meent ACM dat de kosten uit hoofde van zowel HS-activa aangelegd vóór 2008 (het jaar waarin het beheer van HS-netten formeel in handen kwam van TenneT) en HS-activa aangelegd vanaf 2008 onderdeel uit dienen te maken van de activa- en kostenbasis van de benchmarkstudie.
165. Daarnaast merkt ACM op dat activa behorende tot, en kosten uit hoofde van, de systeemtaken van TSO's niet zijn meegenomen in de benchmarkstudie, omdat deze taken zeer divers wordt ingevuld door de TSO's die deelnamen aan de benchmarkstudie. Dit is conform de aanpak in e3grid2009 en STENA2009.
166. Ook zijn enkele activa behorende tot, en kosten uit hoofde van, de transporttaak niet meegenomen in de benchmarkstudie. Dit betreft de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten voor InterTSO compensation. Ook dit is conform e3grid2009 en STENA2009.
167. Na bespreking hieronder van de uitkomsten van de benchmarkstudie gaat ACM in op de toepassing van de benchmarkstudie in dit methodebesluit.

Uitkomsten benchmarkstudie en vaststelling daarvan

168. De resultaten van STENA2012 voor het geheel van HS- en EHS-netbeheer zijn weergegeven in tabel 4. Voor details verwijst ACM naar het STENA2012 rapport zelf.

Tabel 4: Efficiëntiemetingen uit STENA2012

Grondslag	Efficiëntie TenneT
-----------	--------------------

Basismodel (e3grid2012 basismodel, zij het met Nederlandse cpi, WACC en afschrijvingstermijnen)	83%
Basismodel exclusief NorNed-kabel	85%
Basismodel met alleen West-Europese TSO's ⁹⁰ (WEU-model)	80%

169. ACM beoordeelt de drie metingen uit Tabel 4 in het voorgaande randnummer als volgt. Op grond van randnummer 158, aangaande de NorNed-kabel, meent ACM dat een meting zonder NorNed-kabel meer representatief is voor het vaststellen van de efficiëntie van TenneT dan een meting inclusief de NorNed-kabel. Voorts overweegt ACM dat in STENA2009 de vergelijkingsgroep beperkt was tot alleen West-Europese TSO's vanwege problemen met onder andere openingsbalansen van Oost-Europese TSO's. In e3grid2012 en STENA2012 zijn deze problemen opgelost zodat het thans opportuun is om uit te gaan van een zo breed mogelijke vergelijkingsgroep om de statistische betrouwbaarheid verder te vergroten. Kortom, ACM beschouwt het basismodel exclusief NorNed-kabel als het juiste model om de efficiëntie van TenneT mee vast te stellen. ACM merkt hierbij op het WEU-model ook als geschikt te zien aangezien in beginsel in meerdere opzichten juist de West Europese TSO's goed vergelijkbaar zijn met TenneT. ACM weegt in dezen echter de grotere omvang van de vergelijkingsgroep in het basismodel zwaar, omdat dit de statistische betrouwbaarheid en robuustheid ten goede komt en omdat het basismodel land- en TSO-specifieke aspecten adequaat adresseert.

170. Bij de vaststelling van de efficiëntie van TenneT ten behoeve van de vijfde reguleringsperiode, heeft ACM een voorzichtigheidsmarge van 10% toegepast op de toenmalige meting van 47%. Voor de zesde periode doet ACM dit niet. Daartoe overweegt ACM dat de resultaten van DEA-modellen op zichzelf al voorzichtig zijn, en dat ACM geen aanleiding heeft om te twijfelen aan de kwaliteit en de representativiteit van de efficiëntiemetingen in STENA2012. In STENA2009 werd nog uitgegaan van een ander model dan DEA. Ook overweegt ACM dat het peiljaar van STENA2009 een aantal jaren voor het peiljaar van de vijfde reguleringsperiode lag. ACM vond het daarom redelijk om de efficiëntiemeting opwaarts te corrigeren voor een mogelijke toename in efficiëntie tussen het peiljaar en het basisjaar. In het geval van de zesde reguleringsperiode ligt het peiljaar dicht bij het basisjaar. Daardoor is er ook in die zin geen aanleiding om de efficiëntiemeting opwaarts bij te stellen. Mede gegeven de overwegingen in randnummer 169, ziet ACM evenmin aanleiding voor een neerwaartse bijstelling.

170a Aanvankelijk ging ACM er dus vanuit om volledig af te zien van een voorzichtigheidsmarge. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft ACM dit heroverwogen. Hieronder licht ACM toe hoe zij invulling heeft gegeven aan de tussenuitspraak.

⁹⁰ Nederland, Duitsland, Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Portugal, Luxemburg, Spanje.

170b ACM merkt allereerst op dat de tussenuitspraak geen aanleiding geeft om een ander model dan STENA2012 te hanteren. Zo concludeert het CBb in rechtsoverweging 4.4 dat ACM

“naar het oordeel van het College de statische efficiëntie van Tennet [heeft] kunnen baseren op het STENA2012-onderzoek.”

170c Uit de tussenuitspraak blijkt voorts dat de door het CBb geconstateerde gebreken zien op de onverkorte toepassing van de uitkomsten van het STENA2012 model en niet op het model zelf. ACM wijst in dit verband op de volgende rechtsoverwegingen:

*“het kostenbenchmarkmodel in de toepassing op de nu voorliggende vergelijkingsgroep de uitkomsten op zodanige wijze afhankelijk [stelt] van het gebruikte WACC-niveau, dat deze uitkomsten vanuit reguleringsoogpunt niet zonder meer aan de berekening van de (statisch) efficiënte kosten ten grondslag kunnen worden gelegd.”*⁹¹

en

*“ACM niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de in STENA2012 gemeten efficiëntie van 85% onverkort toe te passen teneinde aldus de (statisch) efficiënte kosten van TenneT te bepalen.”*⁹²

170d Ten overvloede merkt ACM op dat het niet mogelijk is om nu een nieuw onderzoek uit te laten voeren. Zo is de doorlooptijd van een dergelijk onderzoek langer dan de door het CBb gestelde termijn. Daarnaast is onduidelijk hoe het model zodanig zou moeten worden aangepast dat de volatiliteit voor de WACC beperkt wordt. Tot slot wijst ACM er op dat het model dat is gebruikt in STENA2012 is gebaseerd op het model dat is ontwikkeld in e3grid2012-model. Dit model is tevens gebruikt door verschillende Europese toezichthouders. Het ontwikkelen van een nieuw model betekent een onwenselijke afwijking van de reguleringspraktijk van de andere toezichthouders.

171. [VERVALLEN]

171a Kortom, uit de tussenuitspraak blijkt dat ACM de uitkomst van STENA2012 als basis kan gebruiken om de efficiëntie van TenneT te bepalen. ACM kan deze echter niet onverkort toepassen. Gelet hierop kiest ACM voor een aanmerkelijk terughoudende toepassing van de gemeten efficiëntie van 85%. Hoe ACM hier invulling aan geeft licht zij toe onder het volgende kopje.

172. Voor wat betreft de toepassing van de efficiëntiemeting voor de systeemtaken, merkt ACM op dat uit STENA2012 blijkt dat het vooralsnog niet mogelijk is om een voldoende betrouwbare nieuwe meting te verrichten op alleen de EHS-netten.

173. {VERVALLEN}

⁹¹ Rechtsoverweging 6.5.

⁹² Rechtsoverweging 6.6.

172a Ten behoeve van de systeemtaken stelt ACM de efficiëntie in 2011 van de EHS-netten van TenneT derhalve eveneens vast op 85%, maar wel met de terughoudende toepassing zoals verwoord in randnummer 171a en in dit besluit is uitgewerkt. ACM overweegt daartoe enerzijds dat zij het, op grond van de efficiëntiemeting uit STENA2009 (57%, inclusief correctie, op de EHS-netten⁹³), redelijk acht te veronderstellen dat de EHS-netten van TenneT in 2011 (het peiljaar van de benchmarkstudie) niet volledig efficiënt worden beheerd. Anderzijds heeft ACM geen concrete aanwijzingen om te veronderstellen dat de efficiëntie van het EHS-deel groter of kleiner is dan de gemeten efficiëntie op het totale net van TenneT. ACM stelt daarom de efficiëntie van de EHS-netten van TenneT in 2011 vast op 85%, zijnde de gemeten efficiëntie op het totale net van TenneT.

174. {VERVALLEN}

174a ACM merkt op dat de efficiëntiemeting van 85% in lijn is met de efficiëntiemeting ten behoeve van de vijfde reguleringsperiode (STENA2009). Toen verklaarde ACM de EHS-netten 57% efficiënt en de HS-netten 100%. Rekening houdend met een iets groter aandeel van HS-netten in de omvang van het totale net, betekent dit dat TenneT sinds de vorige meting licht efficiënter is geworden. Naar de mening van ACM betekent dit tegelijk ook dat het opleggen van een efficiëntiedoelstelling voor de zesde periode wenselijk is, waarbij ACM tevens rekening houdt met de terughoudende toepassing zoals verwoord in randnummer 171a en in dit besluit is uitgewerkt. In het navolgende geeft ACM aan op welke wijze ze hier invulling aan geeft.

Toepassing van de efficiëntiemeting en vaststelling van de theta

174a Zoals ACM reeds in randnummer 171 heeft aangegeven, geeft ACM invulling aan de tussenuitspraak door de uitkomst van STENA2012 aanmerkelijk terughoudend toe te passen. In eerdere methodebesluiten⁹⁴ heeft ACM een terughoudende toepassing gerealiseerd door het hanteren van een interval en/of een voorzichtigheidsmarge. In dit geval acht ACM een interval ongeschikt, omdat de gemeten efficiëntie van 85% reeds de bovengrens vormt van een mogelijk interval van efficiëntiemetingen uit STENA2012 (zie Tabel 4). ACM heeft daarbij al in randnummer 169 uitvoerig gemotiveerd waarom zij het basismodel exclusief NorNed-kabel het meest relevant acht. Om tegemoet te komen aan de uitspraak van het CBb heeft ACM daarom besloten om een passende voorzichtigheidsmarge te hanteren. ACM licht hieronder toe hoe zij deze voorzichtigheidsmarge heeft vastgesteld.

⁹³ In STENA2009 waren de HS-netten niet meegenomen.

⁹⁴ Op de website van ACM staat een overzicht van alle voorgaande besluiten:

<https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/elektriciteit/regulering-landelijke-netbeheerders/overzicht-besluiten-tennet-vanaf-2007/>

174b De vraag is dan wat de hoogte van voorzichtigheidsmarge is die voldoende invulling aan de tussenuitspraak geeft. Uit STENA2012 blijkt dat de uitkomsten van het benchmark model voor de bepaling van de relatieve efficiëntie van TenneT gevoelig zijn voor de verandering in de statistische wegingsfactoren bij een WACC tussen de 5% en 6%. Dit hangt onder meer samen met het wegvallen van bepaalde uitschieters. Een passende voorzichtigheidsmarge moet vooral met deze onzekerheid rekening houden. Hierbij overweegt ACM dat het voor de hand ligt dat een model voor het meten van de efficiëntie van een netbeheerder altijd in een bepaalde mate gevoelig is voor veranderingen in de WACC. Een andere WACC leidt immers tot een verandering van de totale kosten en een andere verhouding tussen kapitaalkosten en operationele kosten. Dit heeft verschillende effecten die voor elk bedrijf anders kunnen uitpakken, mede afhankelijk van de verhouding tussen de kapitaalkosten en de operationele kosten. TenneT heeft ten opzichte van andere TSO's relatief hoge kapitaalkosten. Voor TenneT zullen de totale kosten bij een verhoging van de WACC dus relatief meer stijgen dan bij andere TSO's.⁹⁵ De relatieve efficiëntie van TenneT wordt daardoor negatief beïnvloed. Gelet hierop heeft een passende voorzichtigheidsmarge in ieder geval niet het volledige verschil van 15% tussen de uitkomst van e3grid2012 en STENA2012 af te dekken. Daar komt bij dat een deel van het verschil van 15% wordt veroorzaakt door een andere cpi en andere afschrijvingstermijnen.⁹⁶ De voorzichtigheidsmarge is om die reden lager dan 15%.

174c In een aantal eerdere methodebesluiten⁹⁷ hanteerde ACM een voorzichtigheidsmarge van 10%. ACM heeft hierbij voor iedere reguleringsperiode overwogen wat een redelijke voorzichtigheidsmarge is bij de toepassing van de destijds gemeten benchmarkuitkomsten. ACM heeft daarbij steeds de belangen van TenneT en haar afnemers tegen elkaar heeft afgewogen. De voorzichtigheidsmarges in de voorgaande reguleringsperioden waren onder meer bedoeld om rekening te houden met eventuele onzekerheden ten aanzien van STENA2009⁹⁸ en de mogelijkheid dat TenneT sinds het peiljaar van de benchmark efficiënter heeft kunnen worden op de onderzochte kosten.⁹⁹ Het tweede argument over het peiljaar is niet weersproken. Een voorzichtigheidsmarge van 10% is om die reden een overschatting.

⁹⁵ Zie ook Frontier Economics en SumicSid, Comparing the STENA2012 and e3grid2012 results for TenneT NL, September 2013. De stijging van de gestandaardiseerde totale kosten (TOTEX) door toepassing van Nederlandse WACC is gemiddeld over alle TSO's 13,4% maar TenneT zit boven dit gemiddelde met een stijging van 15,5%. De TOTEX van TenneT stijgt ook nog met 1,8% door de toepassing van de Nederlandse inflatie.

⁹⁶ Zie voetnoot 93.

⁹⁷ Zie ook voetnoot 4.

⁹⁸ Zie randnummer 162 van het methodebesluit van 13 september 2010.

⁹⁹ Zie randnummer 121 van het methodebesluit van 26 september 2008.

174d Op basis van het bovenstaande is volgens ACM een voorzichtigheidsmarge van 5% passend. ACM constateert dat zij hiermee ten minste een derde van de statistische onzekerheid wegneemt. Daarnaast weegt ACM mee dat de verhoging van de voorzichtigheidsmarge zoals opgenomen in dit herstelbesluit meebrengt dat de afnemers uiteindelijk een hogere vergoeding moeten betalen. ACM merkt hierover op dat ACM de verhoging in de klankbordgroep van 23 november 2015 heeft besproken met de representatieve organisaties. Verder constateert ACM dat alleen TenneT een zienswijze heeft ingediend tegen de voorzichtigheidsmarge van 5%. Hieruit concludeert ACM dat de representatieve organisaties in ieder geval geen bezwaren hebben tegen de verhoging van de voorzichtigheidsmarge naar 5%. Zonder aanvullende argumenten ziet ACM geen reden om de voorzichtigheidsmarge verder te verhogen.

174e Het bovenstaande leidt ertoe dat ACM na aanmerkelijk voorzichtige toepassing van de uitkomst van het model komt tot een inefficiëntie van 10%, zoals dat volgt uit de gemeten efficiëntie van 85% en de passende voorzichtigheidsmarge van 5%.

175. In het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode heeft ACM onderbouwd waarom ACM het op basis van de ten tijde van het nemen van dat methodebesluit relevante feiten en omstandigheden, redelijk achtte om in die reguleringsperiode uit te gaan van een perspectief van 15 jaar om de inkomsten in lijn te brengen met de efficiënte kosten. ACM heeft in de vijfde reguleringsperiode namelijk voor het eerst de inefficiënties van activa van vóór 2001 van EHS-netten betrokken in de efficiëntiemeting. Daaruit bleek dat de kosten voor deze activa verre van efficiënt zijn. ACM stond toen voor de vraag op welke wijze zij deze uitkomst op een evenwichtige wijze (en daarbij rechtdoende aan de belangen van afnemers en van de netbeheerder) in de methode van regulering kon betrekken. Hierbij heeft ACM in aanmerking genomen dat het naar haar oordeel niet redelijk zou zijn om de kosten van deze inefficiëntie in zijn geheel voor rekening van de afnemers te laten zijn. Voorts heeft ACM geoordeeld dat het onredelijk was om de inkomsten van TenneT zodanig vast te stellen dat daarmee de kosten van deze inefficiëntie activa van vóór 2001 geheel voor rekening van TenneT zouden komen. Voor de vijfde periode heeft ACM daarom besloten dat het redelijk was om voor de uitkomsten van de efficiëntiemeting uit te gaan van een perspectief van 15 jaar. Hierdoor wordt de rekening voor inefficiënties grosso modo gelijkelijk verdeeld over TenneT en haar afnemers. Concreet betekende dit dat TenneT voor de drie jaar in die reguleringsperiode jaarlijks 1/15-deel van de inefficiëntie niet meer vergoed kreeg.

176. Voor de komende reguleringsperiode ziet ACM zich opnieuw voor de vraag gesteld op welke wijze zij de uitkomsten van de nieuwe efficiëntiemeting thans, mede gelet op actuele feiten en omstandigheden, in de methode van regulering zal betrekken. Hierbij betreft zij eveneens de besluitvorming in de vijfde reguleringsperiode en de hieraan ten grondslag liggende overwegingen. In dit verband wijst ACM op het volgende.

177. De uitkomst van de nieuwe efficiëntiemeting wordt nog steeds voor een groot deel beïnvloed door de inefficiënties van de activa van vóór 2001 van EHS-netten. Deze zijn immers in de regulering pas in het jaar 2025 volledig afgeschreven, zie ook randnummer 173. Ten opzichte van de vorige reguleringsperiode is er op dit punt dus weinig verschil. Dit maakt dat ACM zich wederom voor de vraag gesteld ziet op welke wijze zij de uitkomst op een evenwichtige wijze (en daarbij rechtdoende aan de belangen van afnemers en van de netbeheerder) in de methode van regulering kan betrekken.
178. ACM heeft thans geen aanleiding om in dezen tot een ander inzicht of een andere afweging van de relevante belangen te komen dan in het kader van de vijfde reguleringsperiode. Ook vindt ACM het niet redelijk dat afnemers, in de vorm van hogere tarieven, volledig geconfronteerd worden met inefficiënties van die activa. Het belang van TenneT dat haar inkomsten op een dusdanig niveau worden vastgesteld dat de inefficiënte kosten van deze oude activa niet in het geheel voor haar rekening komen, wenst ACM ook voor de komende reguleringsperiode in zekere mate te respecteren.
179. Op grond van het vorenstaande besluit ACM om ook voor de zesde reguleringsperiode de uitkomst van de efficiëntiemeting in een perspectief met een langere termijn te plaatsen. ACM ziet thans onvoldoende aanleiding om af te wijken van het 15-jaarsperspectief van de vorige methode van regulering. Hiervan uitgaande besluit ACM dat het redelijk is om de uitkomst van de efficiëntiemeting te plaatsen in een perspectief van 12 jaar (met ingang van 1 januari 2014), zijnde 15 jaar minus de drie verstreken jaren van de vijfde reguleringsperiode.
180. Concreet betekent dit het volgende. ACM stelt het onderhavig methodebesluit vast voor de duur van drie jaar en houdt er rekening mee dat in deze periode voor het eerst de HS-netten in het benchmarkonderzoek zijn betrokken. ACM stelt daarom de theta vast op 100% minus 3/12-deel van de inefficiëntie van 10% (op basis van 1/12-deel per jaar voor elk van de 12 resterende jaren). Dit leidt tot een theta van (afgerond) 97,5%.
181. ACM acht bovenstaande overweging eveneens van toepassing op de vaststelling van de theta ten behoeve van de systeemtaak en stelt zij deze eveneens vast op 97,5%.
182. {VERVALLEN}
- 182a ACM past de efficiëntiemeting toe op alle kosten uit hoofde van de transporttaken, inclusief de kosten voor de NorNed-kabel maar met uitzondering van de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten (dan wel opbrengsten) die voortvloeien uit InterTSO compensation. Deze laatste kosten zijn niet betrokken bij de bepaling van de efficiëntiemeting in STENA2012 en wijken bovendien naar hun aard veel af van de kostensoorten die wel in de benchmark zijn betrokken. Naar aanleiding van de tussenuitspraak past de ACM de efficiëntiemeting eveneens niet toe op de kosten van terreinen en gebouwen, planningskosten en kosten van immateriële vaste activa. Gelet

hierop past ACM de efficiëntiemeting niet toe op de inkoopkosten voor energie en vermogen, de kosten dan wel opbrengsten die voortvloeien uit InterTSO compensation, de kosten van terreinen en gebouwen, planningskosten en de kosten van immateriële vaste activa.

8.2.4 Dynamische efficiëntie (frontier shift)

183. Ingevolge artikel 41, tweede lid, van de E-wet heeft de doelmatigheidskorting mede tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode wordt een frontier shift gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering kan worden door te bepalen hoe het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder zich kan ontwikkelen gedurende de betreffende reguleringsperiode. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald. Met de frontier shift stelt ACM dus vast in hoeverre TenneT in de komende jaren doelmatiger kan opereren en hoe zich dat vertaalt in het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode.
184. Voor dit besluit heeft ACM het adviesbureau CEPA gevraagd haar te adviseren over het vaststellen van een frontier shift voor GTS, TenneT en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. In de volgende randnummers vat ACM het rapport van CEPA¹⁰⁰ kort samen.
185. CEPA legt uit dat de frontier shift in het algemeen wordt gedefinieerd als de verandering in productiviteit die wordt behaald door de meest efficiënte bedrijven in een sector. Productiviteit is hierbij gedefinieerd als de verhouding tussen output en input. Wanneer bedrijven die niet tot de meest efficiënte bedrijven behoren overstappen op een meer efficiënte en reeds beschikbare technologie, wordt de hieruit volgende productiviteitsverandering aangeduid als catch-up. Een productiviteitsverbetering van een enkel bedrijf is dus ofwel frontier shift, ofwel catch-up, ofwel een combinatie van de twee. Wanneer een productiviteitsverandering gemeten wordt, kan deze zowel frontier shift als catch-up bevatten. CEPA stelt dat wanneer een productiviteitsverandering wordt gemeten in een economie of sector, waarin sprake is van een redelijke mate van concurrentie, en de meetgroep is zowel groot als willekeurig bepaald, mag worden verwacht dat de gemeten productiviteitsverandering grotendeels gedreven wordt door frontier shift. CEPA adviseert ACM daarom in de methodebesluiten uit te gaan van frontier shift.¹⁰¹
186. Volgens CEPA dient de frontier shift binnen het reguleringskader 'netto' gemeten te worden, dat wil zeggen: ten opzichte van de prijsinflatie (cpi). De frontier shift dient namelijk reële prijseffecten te weerspiegelen, omdat ACM tarieven jaarlijks corrigeert voor cpi. Verder dient de frontier shift veranderingen in het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder te

¹⁰⁰ Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, [http:// www.acm.nl](http://www.acm.nl).

¹⁰¹ Meer specifiek: van een netto gemeten 'cost frontier shift'. Zie voor verdere toelichting CEPA (2012).

weerspiegelen. Het advies van CEPA richt zich daarom op het bepalen van een cost frontier shift. Cost frontier shift is de relatieve verandering van de efficiënte kosten per output in de tijd en omvat zowel technische vooruitgang als veranderingen in inputprijzen.

187. CEPA beschrijft in haar rapport acht methodes voor het bepalen/meten van frontier shift.¹⁰² CEPA categoriseert deze methodes aan de hand van een drietal kenmerken:
- Totale/partiële indicatoren: De totale indicatoren zien op de verhouding tussen totale output en totale input dan wel totale kosten. De partiële indicatoren zien slechts op een gedeelte van de input dan wel kosten. Totale indicatoren kunnen in de reguleringsmethode worden toegepast op het niveau van de totale kosten, partiële indicatoren op slechts een deel van de kosten (bijvoorbeeld: RUOE zegt alleen iets over frontier shift op operationele kosten).
 - Voorgesteld vergelijkingstype: Het type bedrijven/sectoren waarop de methode wordt toegepast. Voor endogene vergelijkingen¹⁰³ is aanbevolen gebruik te maken van bedrijven uit dezelfde sector. Voor indirecte (of exogene) vergelijkingen kunnen meer verschillende vergelijkingsgroepen gebruikt worden, zoals vergelijkbare bedrijven uit andere landen of vergelijkbare sectoren in dezelfde economie.
 - Kosten/productiviteitsindicatoren: Kostenindicatoren kunnen direct op kosten (per output) worden toegepast, bij productiviteitsindicatoren is mogelijk eerst nog een correctie voor ontwikkeling van inputprijzen nodig.
188. CEPA heeft voor een aantal methodieken relevante waardes berekend, namelijk voor: TFP-groei, outputprijsveranderingen, RUTC (alleen regionale netbeheerders), RUOE en LEMS. Voor de technische keuzes die CEPA hierbij heeft gemaakt en voor de resultaten van de analyses verwijst ACM naar het onderzoeksrapport.¹⁰⁴ CEPA merkt bij de resultaten op dat de cijfers op basis van TFP-groei vergelijkbaar zijn met die op basis van output prijs indices, zodat geconcludeerd kan worden dat inputprijzen in deze sectoren de cpi gevolgd hebben. Hierdoor hoeven cijfers op basis van TFP-groei volgens CEPA bij toepassing in de reguleringsmethodes van ACM niet te worden aangepast voor veranderingen van inputprijzen, onder de aanname dat veranderingen in inputprijzen in de door CEPA geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie representatief zijn voor de veranderingen in inputprijzen voor Nederlandse netbeheerders. De geselecteerde sectoren representeren gezamenlijk verschillende (operationele) activiteiten van netbeheerders. Zo is een aantal sectoren geselecteerd vanwege de mate waarin ze het kapitaalintensieve karakter van netbeheerders weerspiegelen.

¹⁰² Zie o.a. tabel E.1 in het rapport van CEPA.

¹⁰³ Door CEPA aangeduid als 'within comparisons'.

¹⁰⁴ Zie o.a. tabel 6.9 in het rapport van CEPA.

189. Naast de eigen analyses heeft CEPA ook een inventarisatie gemaakt van andere beschikbare studies naar frontiershift van energienetbeheerders. Ook voor de resultaten hiervan verwijst ACM naar het rapport van CEPA.¹⁰⁵
190. CEPA adviseert om voor het bepalen van de frontiershift te kijken naar totale kostenindicatoren en voor de inschatting hiervan gebruik te maken van outputprijsveranderingen voor sectoren van de Nederlandse economie en relevante beschikbare studies. Door een frontiershift op het niveau van totale kosten in te schatten wordt de interactie tussen kapitaalkosten en operationele kosten erkend. Wanneer de ACM voor partiële indicatoren zou kiezen, zouden sterke aannames over de verhouding tussen operationele kosten en kapitaalkosten nodig zijn.
191. Op basis van haar onderzoek adviseert CEPA om voor TenneT op de totale kosten een frontiershift vast te stellen tussen 0,5% en 2,3%. De onderkant van deze bandbreedte is gelijk aan de gemiddelde outputprijsverandering voor de geselecteerde representatieve sectoren uit de Nederlandse economie, zoals door CEPA berekend. De bovenkant van deze bandbreedte is gelijk aan het gemiddelde van de relevante beschikbare studies naar gerealiseerde frontiershifts door buitenlandse elektriciteits TSO's.
192. Bij het kiezen van een punt in de bandbreedte kan ACM volgens CEPA verschillende zaken meewegen, zoals of er in de regulering al een separate correctie voor catch-up is, en specifieke aanwijzingen dat voor Nederlandse netbeheerders andere frontiershifts haalbaar zijn dan voor netbeheerders uit andere landen. In het algemeen is de kans op over- of onderprestatie rond het middelpunt van de bandbreedte symmetrisch.
193. Ten tijde van het opstellen van haar rapport had CEPA nog niet de beschikking over de frontiershift van Europese TSO's zoals die blijkt uit de benchmarkstudie van Frontier e.a. (e3grid2012). ACM acht het belangrijk om voor de vaststelling van de frontiershift uit te gaan van zo veel mogelijke en zo recent mogelijke data. Nu het resultaat voor de frontiershift uit e3grid2012 beschikbaar is, heeft ACM besloten om de gegevens die CEPA heeft gebruikt voor het opstellen van de bandbreedte met het frontiershift resultaat van e3grid2012 uit te breiden. ACM heeft deze wijziging reeds aangekondigd in de klankbordgroep van 12 maart 2013 en nadien in de aanvulling op het ontwerpbesluit van 29 juli 2013. ACM stelt vast dat de referentieperiode (de periode 2007-2011) van de frontiershift uit e3grid2012 verschilt van de referentieperiode van de frontiershift uit e3grid2009. Daarom heeft ACM besloten om de frontiershift zoals die blijkt uit e3grid2012 toe te voegen aan de bandbreedte. ACM vindt het, zoals gezegd, immers belangrijk om zoveel mogelijk data te betrekken bij de vaststelling van de frontiershift.

¹⁰⁵ Zie o.a. tabel 6.8 in het rapport van CEPA.

194. Ten aanzien van het resultaat voor frontier shift uit e3grid2012 merkt ACM het volgende op. De frontier shift op basis van dit onderzoek is -1,0%. Op advies van CEPA interpreteert ACM deze waarde als een frontier shift van 0%. CEPA stelt dat zij in principe testen of er econometrisch bewijs is om de nul hypothese dat een bedrijf volledig efficiënt is te verwerpen. In het geval van de dynamische efficiëntie stelt zij dat de dynamische resultaten voor de periode 2007-2011 geen robuust bewijs opleveren dat er voor elektriciteit TSO's in het algemeen mogelijkheden waren voor technologische vooruitgang. Er dient daarom uit te worden gegaan van een frontier shift van 0%, tenzij er concrete redenen zijn om aan te nemen dat technologische regressie wel degelijk aan de orde is, die volgens de onderzoekers over het algemeen wordt gekenmerkt door een algemeen waargenomen systeemverandering of een algemene verandering in technologie voor de TSO's gebruiken. Deze redenen zijn er in de ogen van de onderzoekers niet. Daarom gebruikt ACM een waarde van 0% om de berekening van de bovengrens van de CEPA-bandbreedte aan te vullen.
195. Zodoende heeft ACM de bovenkant van de bandbreedte opnieuw berekend en komt tot een bandbreedte tussen 0,5% en 1,7%.
196. ACM heeft geen specifieke reden om aan te nemen dat voor TenneT een hoge dan wel een lage frontier shift representatief is. Daarom stelt zij de frontier shift vast op het middelpunt van de bandbreedte uit het advies van CEPA, rekening houdend met de uitkomst van e3grid2012, namelijk 1,1%. Hiermee is de kans op over- en onderprestatie door TenneT symmetrisch, zodat ACM gemiddeld een goede schatting maakt van het efficiënte kostenniveau voor TenneT.

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

197. De tweede stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de begininkomsten. Bij de vaststelling van de voorgaande methodebesluiten heeft ACM de begininkomsten gebaseerd op de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Deze formule houdt in dat de inkomsten in een bepaald jaar (jaar t) worden gebaseerd op de inkomsten in het jaar daaraan voorafgaand (jaar t-1).
198. Zoals in paragraaf 5.3 beschreven, heeft ACM per 1 juli 2011 via artikel 41c, vierde lid, van de E-wet de bevoegdheid gekregen om de begininkomsten op een andere wijze vast te stellen, namelijk door deze gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau inclusief een redelijk rendement, indien de totale inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau. Hierbij dient zij alle relevante feiten en omstandigheden in ogenschouw te nemen. Naar aanleiding van zienswijzen op het ontwerpbesluit¹⁰⁶ geeft ACM hier eerst een beschrijving van het door haar gebruikte beoordelingskader en past dit toe

¹⁰⁶ Zie bijlage 3.

(paragraaf 8.3.1). Vervolgens licht zij toe hoe zij de begininkomsten heeft bepaald (paragraaf 8.3.2).

8.3.1 Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten

Beoordelingskader op hoofdlijnen

199. Op hoofdlijnen ziet het beoordelingskader er als volgt uit. Allereerst bepaalt ACM of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan, dat wil zeggen: ACM toetst per netbeheerder of de begininkomsten afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode. Indien dit het geval is *kan* ACM voor deze netbeheerder de begininkomsten aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten. Vervolgens beoordeelt ACM of er aanleiding is om gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen. In dit verband overweegt zij het volgende.
200. Bij de afweging om al dan niet de begininkomsten aan te passen speelt het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze nieuwe bevoegdheid een belangrijke rol. Dit doel is: de mogelijkheid om winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd. Met andere woorden: aanpassen van de begininkomsten heeft als doel om te voorkomen dat verschillen die in het verleden zijn ontstaan tussen inkomsten en kosten, via de begininkomsten doorlopen in de nieuwe periode en op die manier over- of onderrendementen veroorzaken.
201. In het algemeen hecht ACM belang aan een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop. Toepassing van de bevoegdheid in kwestie betekent in beginsel een inbreuk op dat belang. Afnemers en netbeheerders hechten ook belang aan een zo geleidelijk en stabiel mogelijk tariefverloop, zo bleek bij de voorbereiding van dit besluit. Specifiek voor de keuze om begininkomsten wel of niet aan te passen weegt ACM dit belang als volgt af tegen de andere relevante belangen. Naarmate het verschil dat in het verleden is ontstaan tussen inkomsten en kosten toeneemt, neemt ook het belang van het voorkomen van over- of onderrendementen in de nieuwe periode toe en zal het belang van tariefstabiliteit meer ondergeschikt raken aan dat belang. Met andere woorden: in beginsel kiest ACM voor een stabiel tariefverloop, waar dat andere doelen van regulering niet bijt. Wanneer het vasthouden van stabiel tariefverloop echter meebrengt dat rendementen aanzienlijk uitgaan boven wat in het economisch verkeer gebruikelijk is, of wanneer netbeheerders bij stabiel tariefverloop geconfronteerd worden met tarieven die aanzienlijk lager zijn dan hun kosten, ligt het voor de hand te overwegen om de begininkomsten aan te passen en daarmee het stabiele tariefverloop te doorbreken.
202. Wanneer sprake is van een verschil tussen inkomsten en kosten, bepaalt ACM of aanpassen van de begininkomsten ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Dat wil zeggen: of de aanpassing het geconstateerde verschil wegneemt en daarbij niet een forse 'overshoot' oplevert. Bijvoorbeeld: wanneer er voorafgaand aan de nieuwe periode een verschil tussen inkomsten en kosten bestaat van 50, en het verschil tussen begininkomsten en efficiënte

kosten is 100, dan schiet aanpassen van de begininkomsten zijn doel ver voorbij (er is dus sprake van een *overshoot*).

203. Wanneer aanpassing het gewenste effect heeft kan ACM tot de keuze komen om de begininkomsten aan te passen. Hierbij moet worden opgemerkt dat ACM voor elke periode een belangenafweging zal maken en in deze afweging telkens ook overige relevante belangen, feiten en omstandigheden zal meewegen. In specifieke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld het belang van bevordering van doelmatige bedrijfsvoering of het belang van een goed klimaat voor voldoende investeringen in de netten doorslaggevend zijn in de keuze om al dan niet begininkomsten aan te passen.

Nadere uitwerking toepassingsvoorwaarde

204. Voor de vergelijking tussen inkomsten en efficiënte kosten aan het begin van de periode, bepaalt ACM de begininkomsten zoals beschreven in paragraaf 8.3.2. De begininkomsten gelden voor het jaar 2013. Voor een zuivere vergelijking berekent ACM ook de efficiënte kosten voor het jaar 2013. Daarbij gaat zij wel uit van het takenpakket dat de netbeheerder vanaf het jaar 2014 zal hebben, omdat de aanpassing van de begininkomsten bedoeld is effect te hebben vanaf het jaar 2014. De efficiënte kosten bepaalt ACM op dezelfde manier waarop zij de efficiënte kosten in het eindpunt bepaalt, dit wordt beschreven in paragraaf 8.4. Naar aanleiding van zienswijzen rekent ACM hierbij met de WACC zoals die op basis van het vorige methodebesluit werd gehanteerd voor het jaar 2013¹⁰⁷. ACM motiveert deze keuze als volgt.
205. De methode voor bepaling van de WACC is, voor zover het gaat om vreemd vermogen, gericht op het vergoeden van efficiënte vermogenskosten op langere termijn. ACM houdt in zijn WACC-methode niet primair rekening met bestaande leningenportefeuilles. Door deze aanpak voor vreemd vermogen, geldt dat ook voor de totale WACC niet gezegd kan worden dat deze zich richt op korte termijn. Door een consistente toepassing wordt evenwel bereikt dat de methode in elk geval op lange termijn een adequate vergoeding geeft van de totale efficiënte vermogenskosten. Dit wordt nader uitgelegd in paragraaf 8.2.1. Daar past beter bij dat ACM voor mogelijke aanpassing van de begininkomsten uitgaat van de WACC zoals die gold op basis van het vorige methodebesluit. Namelijk:
- a. De nieuwe bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen is een *kan*-bepaling. Dat wil zeggen dat het niet in de rede ligt om dit instrument structureel wel of niet in te zetten. ACM zal telkens een afweging moeten maken op basis van de dan geldende feiten, omstandigheden en inzichten. ACM richt zich op een consistente toepassing van de WACC. Het niet (bij voorbaat) structureel kunnen inzetten van het nieuwe instrument maakt dat consistente toepassing van de WACC-methodiek niet gegarandeerd is, wanneer bij het aanpassen van de begininkomsten niet van de WACC wordt uitgegaan zoals die gold op basis van het vorige methodebesluit.

¹⁰⁷ Zie bijlage 3.

- b. De WACC-methodiek is niet primair gericht op het per periode vergoeden van de kosten van de op dat moment geldende volledige leningenportefeuille, maar heeft een lange termijn perspectief. Het nieuwe instrument daarentegen, heeft een korte termijn perspectief: direct aan het begin van de periode worden de efficiënte kosten vergoed.

206. Teneinde de hoogte van de WACC over een langere termijn aan te laten sluiten bij de vermogenskosten van de netbeheerders, zal het efficiënte kostenniveau waar de begininkomsten aan worden aangepast, worden bepaald aan de hand van de WACC uit het vorige methodebesluit. Voor de bepaling van efficiënte kosten en kosten in 2013 rekent ACM daarom met de WACC zoals volgt uit het methodebesluit voor de jaren 2011-2013.
207. ACM bepaalt het verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten voor elke wettelijke taak waarvoor de begininkomsten separaat worden vastgesteld.¹⁰⁸ Voor TenneT zijn dit de transporttaken en de systeemtaken. ACM stelt vast dat voor elke taak de totale inkomsten van TenneT aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau van TenneT. ACM *kan* zodoende voor TenneT de begininkomsten aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten.

Is er voldoende aanleiding om begininkomsten aan te passen?

208. Om te bepalen of er aanleiding is om de begininkomsten aan te passen, vergelijkt ACM de inkomsten voor alle taken van TenneT tezamen met het efficiënte kostenniveau op het niveau van deze taken tezamen.¹⁰⁹ Hiermee wordt bereikt dat ACM bij haar besluit tot het al dan niet gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheid de over- of onderrendementsituatie van TenneT betreft. Dit sluit aan bij het hoofddoel van een mogelijke aanpassing van de begininkomsten, namelijk het voorkomen dat een verschil tussen inkomsten en kosten in de vorige periode via het geleidelijke tariefverloop blijft bestaan en daardoor in de nieuwe periode over- of onderrendementen veroorzaakt. Ook doet deze aanpak recht aan het belang van de afnemers (in brede zin). Er zijn immers geen huishoudens of zakelijke afnemers aan te wijzen die slechts één van beide taken afnemen; elke afnemer betaalt zowel een transport- en aansluittarief als het systeemdienstentarief.
209. ACM verwacht voor TenneT in 2013, op basis van cijfers t/m 2012, een gering verschil tussen inkomsten en kosten. Er is sprake van een rendement dat uitgaat boven de WACC ter hoogte van ongeveer €11 mln. Dit is 2% van de totale inkomsten van de netbeheerders in 2013.
210. Bij bovenstaande moet worden opgemerkt dat ACM op het moment van vergelijken van inkomsten en kosten van het laatste jaar voorafgaand aan de nieuwe periode, in dit geval het

¹⁰⁸ Zie formule (3) in bijlage 1.

¹⁰⁹ Zie formules (8) en (9) in bijlage 1.

jaar 2013, nog niet beschikt over exacte cijfers voor dat jaar. ACM baseert zijn schatting op gegevens voor jaren t/m 2012. Om recht te doen aan de onzekerheid van de schatting voor 2013, zal ACM enige marge in acht nemen wanneer zij oordeelt of een geconstateerd verschil in beginsel voldoende aanleiding is om af te wijken van het geleidelijke tariefverloop en de begininkomsten aan te passen.

211. Gezien de relatief geringe hoogte van het verschil tussen inkomsten en kosten, in combinatie met de onzekerheid over de exacte cijfers over 2013, oordeelt ACM dat er onvoldoende aanleiding is om de begininkomsten te verlagen. ACM ziet geen overige belangen, feiten of omstandigheden die zouden moeten leiden tot een andere afweging of uitkomst. ACM kiest er dan ook voor om de begininkomsten niet vast te stellen op het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement).

8.3.2 Bepalen begininkomsten

212. De begininkomsten volgen dus uit de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. De totale inkomsten voor het jaar 2013 dienen ter dekking van de kosten (inclusief een redelijk rendement) voor het jaar 2013. ACM definieert¹¹⁰ de begininkomsten voor het jaar 2013 als de som van het product van de gecorrigeerde tarieven met de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode. ACM corrigeert¹¹¹ de tarieven om voor te zorgen dat de begininkomsten niet te laag of te hoog zijn. Daartoe deelt ACM voor het jaar 2013 de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten. De eerste component betreft de totale inkomsten die TenneT op basis van de reguleringsystematiek mag terugverdienen om haar kosten voor het jaar 2013 te dekken.
213. De tweede component¹¹² betreft eenmalige verrekeningen en de effecten van nieuwe rekenvolumina. De eenmalige verrekeningen hebben betrekking op de totale inkomsten van jaren die geen betrekking hebben op het jaar 2013, maar op voorgaande jaren. In de voorgaande jaren heeft TenneT kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in de desbetreffende jaren. ACM heeft via een nacalculatie voor TenneT bepaald welk bedrag dit betrof en op basis van artikel 41c, tweede lid, en artikel 41d van de E-wet de tarieven van TenneT gecorrigeerd voor dit bedrag. Het nagecalculeerde bedrag diende daarbij niet ter dekking van kosten die in het jaar 2013 gemaakt zijn door TenneT, maar diende als opslag op het tarief voor het jaar 2013 om de in de voorgaande jaren gemaakte kosten te dekken. Daarom is ACM van mening dat dit nagecalculeerde bedrag geen onderdeel dient uit te maken van de begininkomsten. Ingevolge artikel 41b, eerste lid, van de E-wet is het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de

¹¹⁰ Zie formule (4) in bijlage 1.

¹¹¹ Zie formule (5) in bijlage 1.

¹¹² Zie formule (6) in bijlage 1.

tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken. De effecten van nieuwe rekenvolumina hebben betrekking op de verschillen tussen realisaties en schattingen van de afzet, die hebben geleid tot te veel of te weinig aan totale inkomsten. Ook deze verrekeringen hebben geen betrekking op de kosten van het jaar 2013.

214. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor tariefcorrecties op basis van artikel 41c, tweede lid, en artikel 41d, tweede lid, van de E-wet. Indien ACM ongecorrigeerde tarieven zou gebruiken, dan zou TenneT de komende reguleringsperiode in feite inkomsten blijven houden voor kosten die al gedekt zijn. ACM acht dit in strijd met het principe van kostenoriëntatie.¹¹³ Omdat ACM in de zesde reguleringsperiode met aangepaste rekenvolumina wil werken past ACM tot slot een correctie op de tarieven toe¹¹⁴ voor het jaar 2013 om te voorkomen dat het hanteren van nieuwe rekenvolumina een effect heeft op de begininkomsten.

8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

215. De derde stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de eindinkomsten. De eindinkomsten zijn de inkomsten die in het jaar 2016 voor TenneT resulteren nadat in de drie jaren van de zesde reguleringsperiode de x-factor is toegepast.
216. ACM legt TenneT een prikkel op om aan het einde van de reguleringsperiode de vastgestelde eindinkomsten te bereiken. Daartoe stelt ACM de eindinkomsten van TenneT gelijk aan de bepaalde efficiënte kosten van TenneT in het jaar 2016. Immers, ingevolge artikel 41b, eerste lid, van de E-wet dienen de tarieven kostengeoriënteerd te zijn en de tarieven vloeien voort uit de totale inkomsten en de rekenvolumina.
217. Door de eindinkomsten gelijk te stellen aan de verwachte efficiënte kosten van TenneT in het jaar 2016 (zie figuur 2 na randnummer 118), beoogt ACM te voorkomen dat de afnemers meer betalen dan nodig is, waardoor TenneT een hoger rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk is, zou kunnen behalen.¹¹⁵
218. Het verwachte efficiënte kostenniveau voor TenneT in 2016 bepaalt ACM aan de hand van een optelsom van de efficiënte beheerkosten, die bestaan uit kapitaalkosten en algemene operationele kosten, en de efficiënte overige operationele kosten, die bestaan uit kosten voor InterTSO compensation en inkoopkosten energie en vermogen.¹¹⁶

¹¹³ Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.

¹¹⁴ Zie formule (7) in bijlage 1.

¹¹⁵ Zie formule (10) in bijlage 1.

¹¹⁶ Zie formule (11) in bijlage 1.

8.4.1 Efficiënte beheerkosten

219. Bij de bepaling van de efficiënte beheerkosten maakt ACM onderscheid in kosten die betrekking hebben op instandhouding van bestaande activa en kosten die betrekking hebben op reguliere uitbreidingsinvesteringen.

Instandhouding bestaande activa

220. Voor de bepaling van de efficiënte beheerkosten voor instandhouding van de bestaande activa door vervanging dan wel onderhoud, gaat ACM uit van de gerealiseerde kapitaalkosten in het jaar 2012 en de gemiddelde algemene operationele kosten in de jaren 2010 tot en met 2012¹¹⁷ voor zover die betrekking hebben op het beheer van de EHS- en HS-netten. Dit zijn samen de huidige kosten (zie figuur 2).¹¹⁸
221. Voor de instandhouding van de bestaande activa wordt uitgegaan van de meest actuele gerealiseerde kapitaalkosten voor de EHS- en HS-netten, uit. Dit zijn de kosten in het jaar 2012. Hierbij maakt ACM gebruik van de GAW, de WACC en de afschrijvingskosten die conform de RAR zijn opgeleverd (zie paragraaf 8.2).¹¹⁹
222. Voor de algemene operationele kosten gebruikt ACM de gemiddelde gerealiseerde kosten uit 2010 tot en met 2012. Deze wijziging ten opzichte van het ontwerp methodebesluit licht ACM hieronder toe.
223. Uit de door TenneT aangeleverde kostengegevens met betrekking tot de jaren 2009 tot en met 2012 is gebleken dat de algemene operationele kosten volatiel zijn. Hierdoor kunnen de algemene operationele kosten van jaar tot jaar sterk fluctueren. Deze volatiliteit is deels te wijten aan incidentele kostenkostenposten en is deels te wijten aan het feit dat bepaalde kostenposten (zoals onderhoudskosten) van zichzelf al inherent volatiel zijn. Dit alles overwegende acht ACM de kostengegevens met betrekking tot de algemene operationele kosten in het jaar 2012 niet representatief voor de verwachte algemene operationele kosten in de zesde reguleringsperiode. ACM heeft daarom besloten om de algemene operationele kosten te middelen over de jaren 2010, 2011 en 2012 en daarbij rekening te houden met de technologische ontwikkeling (frontier shift) en de inflatie. ACM wijkt hiermee af van het uitgangspunt dat de meest recente kostengegevens het meest representatief zijn voor de toekomst. ACM acht dit echter in dit geval redelijk, omdat hiermee de volatiliteit in de algemene operationele kosten wordt gedempt.
224. Ten overvloede merkt ACM op dat deze wijziging geen gevolgen heeft voor een eventuele stijging van de operationele kosten als gevolg van het door TenneT voorgenomen investeringsprogramma. De extra operationele kosten die samenhangen met eventuele

¹¹⁷ Naar het prijspeil 2012 gebracht door de cpi en de frontier shift. Zie formule (17) in bijlage 1.

¹¹⁸ Zie formule (12) in bijlage 1.

¹¹⁹ Zie formule (13) tot en met (16) in bijlage 1.

reguliere uitbreidingsinvesteringen worden immers reeds vergoed via een separaat budget. Daarnaast vergoedt ACM al standaard de operationele kosten die het gevolg zijn van uitbreidingsinvesteringen in de zin van artikel 20d en 20e van de E-wet.

225. Op de huidige kosten past ACM de statische efficiëntieparameter (theta) toe (paragraaf 8.2.3). Ook past ACM een dynamische efficiëntieparameter (frontier shift) toe (paragraaf 179). Tot slot drukt ACM dit bedrag uit in het juiste prijspeil door te corrigeren voor inflatie.¹²⁰ Hiermee komt ACM tot de efficiënte beheerkosten voor het jaar 2016 die samenhangen met het in stand houden van de bestaande activa.
226. Bovenstaande berekeningen worden op dezelfde wijze, maar wel separaat, uitgevoerd voor EHS- en HS-netten. De reden hiervoor is dat ACM van de efficiënte kosten voor EHS-netten, zoals in randnummer 120 genoemd, 40% toerekent aan de systeemtaken van TenneT.¹²¹

Reguliere uitbreidingsinvesteringen

227. In hoofdstuk 6 heeft ACM reeds onderbouwd waarom zij voor de zesde reguleringsperiode reguliere uitbreidingsinvesteringen zal bijschatten. ACM licht hieronder toe hoe zij deze schatting wil uitvoeren.
228. Ten behoeve van het bepalen van de verwachte efficiënte kapitaalkosten met betrekking tot reguliere uitbreidingsinvesteringen wordt gebruik gemaakt van de extra kapitaalkosten ten opzichte van het jaar ervoor voor elk van de jaren 2010 tot en met 2012 als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen. Het gemiddelde (deling door 3) hiervan vormt de basis voor de verwachte jaarlijkse toename aan kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen. ACM houdt rekening met inflatie.¹²²
229. Voor reguliere uitbreidingsinvesteringen baseert ACM zich dus op de gemiddelde, extra kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2010 tot en met 2012, ofwel de totale toename aan kapitaalkosten in de jaren 2010 tot en met 2012, uitgedrukt in prijspeil 2012, gedeeld door drie. Op deze kosten past ACM geen theta toe.¹²³
230. In het ontwerp methodebesluit had ACM alleen een budget opgenomen voor de kapitaalkosten die voortvloeien uit reguliere uitbreidingsinvesteringen. Naar aanleiding van een zienswijze¹²⁴ van GTS op het ontwerpbesluit inzake de regulering van GTS¹²⁵ van 1 mei 2013, heeft ACM besloten om in de reguleringsmethode van GTS een apart budget op te

¹²⁰ Zie formule (18) in bijlage 1.

¹²¹ Zie het methodebesluit voor de systeemtaken met kenmerk ACM/DE/2013/204145.

¹²² Zie formule (19) en (20) in bijlage 1.

¹²³ Zie formule (21) in bijlage 1.

¹²⁴ Zie bijlage 3.

¹²⁵ Met kenmerk 104033/224.

nemen voor de operationele kosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen voor GTS. Nu de regulering van GTS en de regulering van TenneT op dit punt met elkaar overeenstemt, acht ACM het redelijk om ook voor TenneT een budget voor de verwachte algemene operationele kosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen op te nemen. ACM maakt hierbij gebruik van dezelfde methodiek als zij gebruikt voor de vergoeding van operationele kosten die samenhangen met aanmerkelijke investeringen. Zij stelt daarom de extra operationele kosten gelijk aan 1% van het geschatte activeringsbedrag. De schatting van het activeringsbedrag baseert ACM op de gemiddelde realisaties van activeringsbedragen van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de jaren 2010, 2011 en 2012. Op deze totale geschatte kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen past ACM geen theta toe.

231. Bij de berekening en de toepassing van de geschatte kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen past ACM de frontiershift toe. De geschatte kosten past ACM vervolgens 3,5 keer toe om de efficiënte kosten in het jaar 2016 vast te stellen. Op deze wijze houdt ACM rekening met het feit dat investeringen gemiddeld in juli plaatsvinden, waardoor in het jaar 2016 slechts de kapitaalkosten van een half jaar vergoed dienen te worden.
232. ACM merkt tot slot op dat TenneT sinds het ontwerpbesluit de benodigde data voor het berekenen van de efficiënte kosten met betrekking tot de reguliere uitbreidingsinvesteringen heeft opgeleverd, voorzien van een goedkeurende controleverklaring. Hierdoor is het mogelijk om rekening te houden met deze kosten in de zesde reguleringsperiode.

8.4.2 Efficiënte overige operationele kosten

233. Wat betreft de overige operationele kosten geldt het volgende. Ten behoeve van het bepalen van de kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation en inkoopkosten voor energie en vermogen gaat ACM uit van de gerealiseerde overige operationele kosten in het jaar 2012.¹²⁶ Voor de inkoopkosten voor energie en vermogen is dit een wijziging ten opzichte van de vorige periode. Hiermee sluit ACM aan bij het uitgangspunt dat de meest recente kostengegevens het meest representatief zijn voor de toekomst. Bijkomend voordeel is dat hiermee het basisjaar voor de schattingen van het merendeel van de kosten gelijk aan elkaar is.¹²⁷
234. Ten aanzien van de kosten (dan wel opbrengsten) die voortvloeien uit InterTSO compensation merkt ACM op dat deze kosten alleen betrekking hebben op de EHS-netten van TenneT. Voor deze kosten is sprake van nacalculatie, zoals in hoofdstuk 10 is beschreven. ACM acht het niet redelijk om de frontiershift op de kosten (of opbrengsten) die voortvloeien uit InterTSO compensation toe te passen omdat deze kosten (of opbrengsten) uitkomst zijn van een

¹²⁶ Zie formule (22) in bijlage 1.

¹²⁷ Behalve de kosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen en algemene operationele kosten, die geschat worden op basis van de jaren 2010 tot en met 2012.

internationale berekening. InterTSO compensation is immers een afrekening tussen Europese TSO's voor de elektriciteitsstromen tussen verschillende Europese landen. ACM is van mening dat het belang van een Europese elektriciteitsmarkt gediend wordt indien deze kosten voor TenneT jaarlijks nagecalculeerd worden en er geen frontier shift wordt toegepast op de kosten (of opbrengsten) die voortvloeien uit InterTSO compensation.

235. Ten aanzien van de inkoopkosten voor energie en vermogen heeft ACM in het besluit van 13 september 2010 besloten om deze deels na te calculeren (zie verder hoofdstuk 10). ACM is zich er daarbij van bewust dat gedeeltelijke nacalculatie met zich mee brengt dat de prikkel om doelmatig te handelen minder wordt. Toch acht zij haar keuze verdedigbaar gegeven het feit dat het lastig is om de inkoopkosten vooraf goed in te schatten. ACM houdt daarom vast aan de gedeeltelijke nacalculatie van de inkoopkosten voor energie en vermogen.
236. ACM constateert dat de omvang van de drie producten die onder de inkoopkosten voor energie en vermogen vallen (netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen), een verschillende orde van grootte en weinig samenhang met elkaar hebben. Hierdoor komt de (in hoofdstuk 10 beschreven) doelmatigheidsprikkel met een bonus/malusregeling niet optimaal tot zijn recht. Als TenneT immers een forse onder- of overschrijding realiseert op de inkoopkosten voor bijvoorbeeld netverliezen, heeft zij geen prikkel meer om de inkoopkosten voor blindvermogen en/of oplossen transportbeperkingen te beperken. De inkoopkosten voor energie en vermogen zijn dan immers al buiten de bandbreedte getreden waarvoor de bonus/malusregeling geldt. Daarom heeft ACM besloten om in de zesde reguleringsperiode de reguleringsystematiek op dit punt te verfijnen door een budget per product toe te kennen in plaats van een budget voor alle inkoopkosten energie en vermogen voor de gehele transporttaak.
237. In de klankbordgroep is uitvoerig gesproken over hoe de efficiënte kosten voor inkoop van netverliezen het beste kunnen worden vastgesteld. Hierbij zijn twee opties besproken, namelijk het bepalen van het budget voor de inkoopkosten van netverliezen op basis van de gerealiseerde kosten en op basis van forwardprijzen.¹²⁸ Gelet op het feit dat er sprake is van een bijna volledige nacalculatie van een afwijking tussen budget en de gerealiseerde inkoopkosten, stelt ACM vast dat de impact van een verkeerde inschatting van de inkoopkosten van netverliezen voor TenneT zeer beperkt is. ACM acht het daarom niet nodig om thans op dit punt de regulering aan te passen en baseert het budget voor de inkoopkosten van netverliezen op gerealiseerde kosten.
238. In de vijfde reguleringsperiode heeft ACM op basis van eerdere realisaties het gerechtvaardigd geacht om bij de inkoop van netverliezen rekening te houden met een trend voor de in te kopen hoeveelheid. Deze destijds voorziene trend heeft zich in de jaren 2010, 2011 en 2012 echter niet voorgedaan. In lijn hiermee heeft ACM besloten met ingang van de

¹²⁸ Hierbij heeft TenneT niet aangegeven hoe de volumes moeten worden ingeschat.

zesde reguleringsperiode het budget voor de inkoopkosten voor netverliezen zonder trend vast te stellen, dus op dezelfde wijze als het budget voor de inkoopkosten voor blindvermogen en voor het oplossen van transportbeperkingen (zie hoofdstuk 10).

239. ACM past geen frontier shift toe op de inkoopkosten voor energie en vermogen. ACM bevordert de doelmatigheid van deze kosten echter doordat de totale inkomsten die dekking geven aan de toekomstige inkoopkosten deels onafhankelijk zijn van de gerealiseerde inkoopkosten in de zesde reguleringsperiode. Ook past ACM geen volledige nacalculatie op de inkoopkosten voor energie en vermogen toe. Dit betekent dus dat TenneT een hoger rendement behaalt indien haar inkoopkosten voor energie en vermogen lager zijn dan de vergoeding die zij via de totale inkomsten ter dekking van die inkoopkosten voor energie en vermogen ontvangt. Aangezien de gerealiseerde kosten (per inkoopkostensoort) in de toekomst weer als uitgangspunt dienen voor de bepaling van de totale inkomsten profiteren afnemers op termijn ook van deze kostenreducties.
240. ACM merkt op dat zij niet heeft kunnen vaststellen of de kosten (dan wel opbrengsten) die voortvloeien uit de InterTSO compensation en de inkoopkosten voor energie en vermogen efficiënt zijn. Dit komt onder meer omdat aan deze kosten aspecten ten grondslag liggen die duidelijk (deels) buiten de invloedssfeer van TenneT liggen. Daarbij speelt mee dat deze kosten niet zijn opgenomen in de internationale TSO-benchmark en de kosten (nagenoeg) geheel worden nagecalculeerd. Om de hierboven genoemde redenen past ACM geen efficiëntieparameter toe op de overige operationele kosten voor de zesde reguleringsperiode.¹²⁹

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

241. Zoals beschreven in paragraaf 8.1 en in randnummer 110 zorgt de x-factor er voor dat de totale inkomsten van TenneT zich tijdens de zesde reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.¹³⁰ De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.¹³¹ In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. De x-factor zal echter op de tweede decimaal worden afgerond. Dit is een wijziging ten opzichte van voorgaande reguleringsperioden, waarin de x-factor op één decimaal werd afgerond. De toevoeging van een tweede decimaal draagt naar het oordeel van ACM beter bij aan het bereiken van de wettelijke doelstelling om via de tarieven niet meer of minder dan het redelijk rendement te vergoeden.
242. ACM zorgt er voor dat de x-factor bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de wetgever. Bij de bepaling van de eindinkomsten houdt ACM namelijk rekening met wat een

¹²⁹ Zie formule (23) en (24) in bijlage 1.

¹³⁰ Zie formule (25) en (27) tot en met (30) in bijlage 1.

¹³¹ Zie formule (26) in bijlage 1.

redelijk rendement is voor TenneT en op welke wijze de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid tussen TenneT en structureel vergelijkbare TSO's kan worden bevorderd.

9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

243. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina representeren de afzet die in een jaar te verwachten is.
244. Ingevolge artikel 41, vijfde lid, van de E-wet dienen rekenvolumina gebaseerd te zijn op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of schat ACM deze volumina in, indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven. De functie van de door ACM vastgestelde rekenvolumina is om, gecombineerd met de totale inkomsten, de tarieven voor TenneT te berekenen, zoals is beschreven in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Ingevolge artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, van de E-wet stelt ACM de rekenvolumina vast voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM heeft er voor gekozen om de rekenvolumina vast te stellen voor drie jaar, gelijk aan de periode voor de x-factor. Volledigheidshalve merkt ACM op dat zij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 41a, tweede lid, van de E-wet. De rekenvolumina hebben geen invloed op de totale inkomsten die voor TenneT gelden op grond van de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet en die TenneT gegarandeerd mag behalen op grond van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet.
245. Bij het bepalen van de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode baseert ACM zich in beginsel op de gerealiseerde volumina van het meest recente jaar waarover data beschikbaar zijn¹³². Concreet betekent dit het jaar 2012. ACM acht deze gegevens het meest representatief. Naar verwachting leidt dit tot minder nacalculaties en daarmee tot een stabiel tariefniveau. Bovendien leidt dit ertoe dat de tarieven in een bepaald jaar ook daadwerkelijk de bepaalde efficiënte kosten van dat jaar dekken.
246. Indien de verwachte veranderingen in de volumina ten opzichte van de rekenvolumina een wijziging van meer dan 1% in de inkomsten veroorzaken dan is ACM voornemens de rekenvolumina aan te passen op grond van artikel 41a, tweede lid, van de E-wet. Door niet elke verwachte verandering in volumina tot een aanpassing van de rekenvolumina te laten leiden, zorgt ACM dat incidentele volumeveranderingen niet leiden tot aanpassing van de rekenvolumina in een jaar en dus ook geen schommelingen in de tarieven veroorzaken.

¹³² Zie formule (31) in bijlage 1.

10 Relatie tot tarievenbesluiten

247. ACM is voornemens om op het tarieven van de jaren uit de zesde reguleringsperiode een aantal correcties uit te voeren. ACM licht dit hieronder nader toe.

Omzetregulering

248. Bij de transporttarieven voor TenneT is ACM ingevolge artikel 41d, tweede lid, van de E-wet gehouden om jaarlijks na te calculeren voor het verschil in inkomsten dat in beginsel wordt veroorzaakt door een verschil tussen de werkelijke afzet van TenneT en de vooraf verwachte afzet van TenneT. Deze nacalculatie vindt jaarlijks plaats door het verschil in inkomsten over een jaar (t) te verwerken in het tarief dat wordt vastgesteld voor het jaar (t+2).

Nacalculatie geschatte gegevens

249. In artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet is bepaald:
“De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren [hierna: nacalculeren], indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t [...] zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.”
250. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe [thans ACM] de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert”*.¹³³
251. ACM is in beginsel van mening dat de reden om voor een bepaald gegeven na te calculeren gelegen is in het feit dat dit gegeven op voorhand niet goed is te schatten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het om een nieuwe kostenpost gaat waarvan het moment dat die zich voordoet nog onbekend is.
252. Het prudent hanteren van de bevoegdheid om na te calculeren vult ACM in door in beginsel alleen voor gegevens na te calculeren indien het effect van een onjuiste schatting een substantieel financieel effect heeft dat niet door de netbeheerder is te beheersen en waarvoor de netbeheerder niet al op andere wijze wordt gecompenseerd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien (een mogelijke stijging van) een kostenpost in het geheel nog niet wordt meegenomen bij de bepaling van de doelmatigheidskorting, omdat nog onbekend is of (de stijging van) die kostenpost zich daadwerkelijk zal voordoen.
253. Voor de komende reguleringsperiode (2014 tot en met 2016) komen op voorhand drie kostengegevens in aanmerking voor nacalculatie in de transporttarieven van TenneT. Dit betreft ten eerste de kosten voor InterTSO compensation die elke Europese TSO moet betalen dan wel ontvangt. Ten tweede betreft dit een deel van de inkoopkosten voor energie

¹³³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

en vermogen. Ten derde betreft dit de inkoopkosten voor transport op naastgelegen netten. De nacalculatie van deze drie kostengegevens wordt hieronder nader toegelicht.

Nacalculatie kosten voortvloeiende uit InterTSO compensation

254. Onder meer de ontwikkeling van productiecapaciteit en vestiging van grote industrieën in Nederland en omliggende landen hebben mogelijk een substantieel effect op de hoogte van de kosten voor InterTSO compensation. De kosten kunnen hierdoor van jaar tot jaar fluctueren. De kosten worden in ENTSO-E¹³⁴ verband bepaald en ook de wijze waarop ze worden bepaald is aan verandering onderhevig. Doordat het effect van al deze ontwikkelingen op de kosten voor InterTSO compensation nog onbekend is, houdt ACM op voorhand geen rekening met een wijziging van de kosten(of opbrengsten) voor InterTSO compensation.
255. ACM is voornemens om van zijn bevoegdheid in artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet gebruik te maken indien de kosten voor InterTSO compensation voor TenneT afwijken van datgene waarvan ACM is uitgegaan bij de bepaling van de efficiënte kosten.
256. ACM is voornemens om gedurende de periode 2014 tot en met 2016 het verschil tussen de geschatte efficiënte kosten voor InterTSO compensation voor TenneT en de feitelijke kosten (of opbrengsten) als correctie te verwerken in de transporttarieven voor TenneT volgend op het jaar dat dit verschil bekend is. ACM is voornemens ieder jaar na te calculeren.

Nacalculatie inkoopkosten energie en vermogen

257. Het tweede kostengegeven dat in aanmerking komt voor (gedeeltelijke) nacalculatie betreft de inkoopkosten voor energie en vermogen, welke bestaan uit de producten netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen. ACM besluit hiertoe omdat de prijzen en hoeveelheden van de in te kopen energie en vermogen sterk kunnen fluctueren. ACM acht het daarnaast niet wenselijk dat TenneT mogelijk wordt geconfronteerd met grote overschotten of tekorten als gevolg van bepaalde ontwikkelingen op de markten voor de inkoop van deze overige vermogens.
258. ACM is voornemens om gedurende de periode 2014 tot en met 2016 het verschil tussen de geschatte inkoopkosten en de gerealiseerde inkoopkosten per product deels na te calculeren. Van het verschil (zowel negatief als positief) wordt voor driekwart nagecalculeerd. Het resterende kwart is voor risico van TenneT. Indien het verschil meer dan 20% bedraagt (zowel negatief als positief) wordt het meerdere deel volledig nagecalculeerd. ACM acht deze keuze verdedigbaar. Enerzijds blijft TenneT een prikkel houden om doelmatig in te kopen, anderzijds zijn de risico's voor TenneT (die direct invloed hebben op het rendement) begrensd tot een kwart van 20% van de geschatte inkoopkosten. ACM is voornemens dit bedrag als correctie te verwerken in de tarieven volgend op het jaar dat dit bedrag bekend is. Deze nacalculatie, een zogenaamde bonus/malusregeling, wordt per product binnen de transporttaak uitgevoerd. Dit

¹³⁴ ENTSO-E staat voor European Network of Transmission System Operators for Electricity.

is een wijziging ten opzichte van het besluit van 13 september 2010, waarin het budget voor de drie producten voor inkoopkosten energie en vermogen binnen de transporttaak tezamen werd vastgesteld, evenals de nacalculatie.

Nacalculatie inkoopkosten transport op naastgelegen netten

259. In randnummer 96 heeft ACM toegelicht dat zij het nieuwe tweede lid van artikel 41b van de E-wet in dit besluit implementeert. Zij zal daarom vanaf 2014 de inkoopkosten voor transport vanaf bovenliggende of naastgelegen netten volledig nacalculeren. ACM merkt op dat deze alleen betrekking hebben op de HS-netten van TenneT vanaf naastgelegen netten. ACM baseert de omvang van deze kosten voor de schatting vooraf op de door TenneT gerapporteerde kosten in het jaar 2012. ACM houdt rekening met inflatie. De nacalculatie kan vervolgens twee jaar later plaatsvinden als bekend is wat de werkelijke inkoopkosten zijn geweest.

Nacalculaties beheerkosten EHS-netten

260. In randnummer 120 heeft ACM toegelicht dat 40% van de efficiënte beheerkosten voor EHS-netten worden toegerekend aan de systeemtaken. Consistent hiermee worden nacalculaties die betrekking hebben op de beheerkosten voor EHS-netten ook voor 40% toegerekend aan de systeemtaken. ACM verwerkt 60% als correctie in het tarief voor transporttaken. ACM heeft aangegeven met betrekking tot deze kosten voornemens te zijn alleen een correctie op te nemen voor vermogenskosten indien TenneT meer of minder investeert dan is aangenomen.

Verwerken veilinggelden in de tarieven

261. Naar aanleiding van een zienswijze heeft ACM besloten om toe te lichten hoe de veilinggelden van TenneT zich verhouden tot de methode van regulering van TenneT¹³⁵. Artikel 16, zesde lid, van de Verordening schrijft voor waar de veilinggelden voor mogen worden gebruikt. Hieruit valt op te maken dat de veilinggelden in eerste instantie worden aangewend voor nieuwe interconnectoren en het garanderen dat de toegewezen capaciteit daadwerkelijk beschikbaar is. Als de veilinggelden daar niet efficiënt voor kunnen worden aangewend, dan kunnen de gelden worden gebruikt als inkomsten voor de nettarieven (zowel de transporttarieven als het systeemdienstentarief).

Slotopmerking

262. Op dit moment kan ACM nog niet aangeven of zij de effecten van de nacalculaties en de verrekeningen in de tarieven van één of van meerdere jaren zal verwerken. Dit hangt met name af van de totale omvang van de nacalculaties. Als het verwerken hiervan in de tarieven voor één jaar tot te sterke tariefschommelingen leidt, kan ACM besluiten de nacalculaties te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. Bij de verrekening wordt gebruik gemaakt van de heffingsrente. Deze wordt toegepast vanaf het moment dat het overschot/tekort is ontstaan tot het moment dat de correctie in de tarieven plaatsvindt. De peildatum voor deze momenten

¹³⁵ Zie bijlage 3.

is telkens het midden van de periode waarop het overschot/tekort dan wel de correctie in de tarieven betrekking heeft, doorgaans het midden van een kalenderjaar, te weten 1 juli.

87/91

11 Dictum

De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina, als bedoeld in artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet, vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Voorts publiceert de Autoriteit Consument en Markt dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

10 februari 2016

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, postbus 20021, 2500 EA, 's-Gravenhage.

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
ACM	Autoriteit Consument en Markt.
Begininkomsten	De totale inkomsten van TenneT voor het jaar 2013 waarop de wettelijke formule van toepassing is.
Besluit van 12 september 2003	Besluit tot vaststelling van de methode tot vaststelling van de x-factor van 12 september 2003 met kenmerk 100947/82.
Besluit van 23 september 2003	Besluit tot vaststelling van de methode van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet ingevolge artikel 41, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 met kenmerk 101155/44.
Besluit van 27 juni 2006	Besluit tot vaststelling van de methode van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet ingevolge artikel 41, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 voor de jaren 2007 tot en met 2010 met kenmerk 102135/46.
Besluit van 28 juni 2011	Besluit tot vaststelling van de methode van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet ingevolge artikel 41, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 voor de jaren 2008 tot en met 2010, van 28 juni 2011 met kenmerk 103584_1/62.
Besluit van 13 september 2010	Besluit tot vaststelling van de methode van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet ingevolge artikel 41, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 voor de jaren 2011 tot en met 2013, van 13 september 2010 met kenmerk 103096_1/242.
CBL-overeenkomsten	Cross Border Lease-overeenkomsten.
cpi	Consumentenprijsindexcijfer.
Distributienet	Een fijnmazig elektriciteitsnet met een regionaal karakter en veelal met een lager spanningsniveau dan het landelijk hoogspanningsnet.
Efficiënte kosten	De kosten (inclusief een redelijk rendement) waarvan ACM vindt dat TenneT die noodzakelijk moet maken om aan haar wettelijke taken te kunnen voldoen.
EHS-netten	Extra hoogspanningsnetten. Dit zijn de netten met een spanningsniveau van 220 en hoger.
Eindinkomsten	De totale inkomsten van TenneT voor het jaar 2016, die resulteren nadat in

Begrip	Toelichting
	de drie jaren van de zesde reguleringsperiode de x-factor is toegepast.
E-wet	Elektriciteitswet 1998.
Frontier shift	De verwachte generieke productiviteitsontwikkeling.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
Gearing	Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen.
HS-netten	Hoogspanningsnetten. Dit betreft de netten met een spanningsniveau van 110 en 150 kV.
I&I-wet	Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer, 14 juli 2004.
InterTSO compensation	Dit zijn de kosten voor het gebruik van buitenlandse infrastructuur voor het transporteren van elektriciteit.
kV	kilovolt
kWh	kilowattuur
Landelijk hoogspanningsnet	De netten die bestemd zijn voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven, alsmede de landsgrensoverschrijdende netten op een spanningsniveau van 500 V of hoger.
Maatstaf	De efficiëntie van minimaal één andere netbeheerder waartegen de efficiëntie van TenneT wordt afgezet.
Methodebesluit	Het besluit van ACM waarmee zij de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vaststelt.
Minister	Minister van Economische Zaken.
Net	Eén of meer verbindingen voor het transport van elektriciteit en de daarmee verbonden transformator-, schakel-, verdeel- en onderstations en andere hulpmiddelen, behoudens voor zover deze verbindingen en hulpmiddelen liggen binnen de installatie van een producent of van een afnemer.
- EHS nieuwe deel	De kapitaalkosten die betrekking hebben op de activa voor EHS-netten die zijn aangeschaft of in gebruik zijn genomen op 1 januari 2001 of later.
- EHS oude deel	De kapitaalkosten die betrekking hebben op de activa voor EHS-netten die zijn aangeschaft of in gebruik zijn genomen voorafgaand aan de regulering door ACM, dat wil zeggen voor 1 januari 2001.
Netbeheertaken	Taken voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, eerste lid, van de E-wet.
Ontwerp besluit van 1 mei 2013	Ontwerp methodebesluit voor de zesde reguleringsperiode voor de transporttaken van TenneT van 1 mei 2013 met kenmerk 104065/242.
RAR	Regulatorische Accounting Regels. De standaard van ACM volgens welke netbeheerders hun financiële gegevens aan ACM dienen te verstrekken.
Redelijk rendement	Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als TenneT in het economische verkeer gebruikelijk is.
Reguleringsperiode	Een periode van tenminste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor ACM

Begrip	Toelichting
	voor TenneT onder meer de x-factor en de rekenvolumina vaststelt.
- eerste	De eerste reguleringsperiode betreft het jaar 2001 tot en met het jaar 2003.
- tweede	De tweede reguleringsperiode betreft het jaar 2004 tot en met het jaar 2006.
- derde	De derde reguleringsperiode betreft het jaar 2007.
- vierde	De vierde reguleringsperiode betreft het jaar 2008 tot en met het jaar 2010.
- vijfde	De vijfde reguleringsperiode betreft het jaar 2011 tot en met het jaar 2013.
- zesde	De zesde reguleringsperiode betreft het jaar 2014 tot en met het jaar 2016.
Rekenvolumina	De verwachting van ACM over het aantal eenheden dat TenneT van die dienst zal afzetten.
Rekenvolumina-besluit	Het besluit van ACM waarmee zij voor TenneT voor een periode van tenminste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de rekenvolumina vaststelt.
Representatieve organisaties	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.
Systeemtaken	Taken voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, tweede lid, van de E-wet.
TenneT	TenneT TSO B.V., de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet.
Totale inkomsten (TI)	De totale inkomsten uit de tarieven, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief en het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld.
Transporttaken	Taken voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, eerste lid, van de E-wet.
TSO	Transmission System Operator.
Vergelijkingsgroep	De bèta (het systematische risico) van de landelijk netbeheerder wordt benaderd door de bèta van beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten, de vergelijkingsgroep, te berekenen.
Verordening	Verordening EG nr. 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit.
Vpb-tarieven	De tarieven van de vennootschapsbelasting.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
Wettelijke formule	De formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet waarmee ACM de x-factor en de rekenvolumina toepast op de totale inkomsten.
Won	Wet onafhankelijk netbeheer van 23 november 2006.
x-factor	Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.
x-factorbesluit	Het besluit van ACM waarmee zij voor TenneT voor een periode van tenminste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de x-factor vaststelt.