



Ons kenmerk: ACM/DJZ/2016/201581
Zaaknummer: 16.0112.52

ONTWERP METHODEBESLUIT TRANSPORTTAKEN TENNET 2017 – 2021

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



Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer.....	4
2	Procedure van totstandkoming van dit besluit	6
3	Wettelijk kader	8
4	Context van dit besluit	12
4.1	Inhoudelijke context	12
4.2	Samenhang met andere besluiten.....	15
5	Beoordelingskader	22
5.1	Europese doelstellingen	22
5.2	Nationale doelstellingen.....	24
5.2.1	Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering	24
5.2.2	Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk.....	26
5.2.3	Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid	28
5.2.4	Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport.....	29
5.2.5	Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen	30
5.3	Conclusie doelstellingen	32
5.4	Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau.....	33
6	Onderzoeken en wijzigingen	35
6.1	Uitgevoerde onderzoeken.....	35
6.2	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek.....	36
7	Uitgangspunten van de methode van regulering	37
7.1	Omzetregulering en benchmarking	37
7.2	Duur van de reguleringsperiode	39
7.3	Toepassing van de x-factor	40
8	Methode tot vaststelling van de x-factor	41
8.1	Kernbegrippen	41
8.2	Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters.....	43
8.2.1	Redelijk rendement.....	43
8.2.2	Regulatorische kosten	49
8.2.3	Statische efficiëntie (thèta)	57
8.2.4	Dynamische efficiëntie (<i>frontier shift</i>)	61
8.3	Stap 2: Bepalen van de begininkomsten	68
8.3.1	Bepalen begininkomsten op basis van de wettelijke formule	68
8.3.2	Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten	69
8.4	Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten	73



8.4.1	Efficiënte beheerkosten	74
8.4.2	Efficiënte overige operationele kosten.....	76
8.5	Stap 4: Bepalen van de x-factor	77
9	Methode tot vaststelling van de rekenvolumina.....	78
10	Relatie tot tarievenbesluiten.....	79
10.1	Nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid.....	79
10.2	Correcties op specifieke grondslag	83
11	Dictum	87
	Begrippenlijst	88
 Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules		
Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC		



1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, 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 hoogspanningsnet², TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT).
2. ACM stelt met dit besluit de methodes tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vast voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021 (hierna: de zevende reguleringsperiode). ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 7.2.
3. ACM houdt in dit besluit voor zover relevant rekening met de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord.³ Deze wet is inwerkinggetreden op 1 april 2016.⁴

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 5 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). In hoofdstuk 6 staan de uitgevoerde onderzoeken en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016.⁵

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

² De netten die bestemd zijn voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven en landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom (hierna: landelijk hoogspanningsnet). Ingevolgde de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord zal een netbeheerder van het net op zee worden aangewezen, waarvoor een apart reguleringskader geldt. Het reguleringskader voor de netbeheerder van het net op zee valt buiten de reikwijdte van dit besluit.

³ Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord) (hierna: Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord), Stb. 2016, 116.

⁴ Stb. 2016, 117.

⁵ Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/200654. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit transporttaken TenneT voor de reguleringsperiode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).



5. Vervolgens beschrijft ACM de methodes van regulering. De werking van de reguleringssystematiek op hoofdlijnen 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.

Bijlagen bij het besluit

7. ACM heeft twee bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van dit besluit.
8. 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.



2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

9. 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 relevante jurisprudentie.
10. Ingevolge artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, 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 de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt.
11. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van overleg met een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informierend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, Gasunie Transport Services B.V. (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 (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.
12. Vertegenwoordigers van twintig organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.⁶ Er hebben in totaal twaalf bijeenkomsten plaatsgevonden voor het vaststellen van het ontwerpbesluit, waarvan de eerste plaatsvond op 5 juni 2015 gevolgd door bijeenkomsten op 29 juni 2015, 8 september 2015, 28 september 2015, 13 oktober 2015, 2 november 2015, 23 november 2015, 11 december 2015, 18 januari 2016, 18 februari 2016, 22 februari 2016 en 8 maart 2016. ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.
13. Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn verschillende onderdelen van het methodebesluit aan de orde gekomen. Aanvankelijk werd bij de bespreking van de verschillende onderwerpen uitgegaan van de voorgenomen Elektriciteits- en Gaswet (ook wel

⁶ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas Infra en Beheer B.V., Enduris B.V., Endinet B.V., Enexis B.V., GTS, Liander N.V. (hierna: Liander), Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Stedin B.V. (hierna: Stedin), de Stichting Duurzame Energie-koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME-CWM, Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Vereniging Organisatie voor Hernieuwbare Energie Decentraal, Westland Infra Netbeheer B.V. en Zebra Gasnetwerk B.V.



wetsvoorstel STROOM genoemd) als juridische grondslag.⁷ Op 22 december 2015 heeft de Eerste Kamer dat wetsvoorstel echter verworpen.⁸ Daarna zijn de besprekingen gevoerd aan de hand van de huidige wetgeving, waarbij ook de gevolgen van deze ontwikkeling voor dit besluit zijn besproken. Daarbij zijn onderwerpen waarvoor de huidige wetgeving een ander beoordelingskader geeft dan het verworpen wetsvoorstel (opnieuw) aan bod gekomen. Voor de overige onderwerpen geldt dat ACM samen met de klankbordgroep heeft vastgesteld dat de verwerping van het wetsvoorstel STROOM geen aanleiding gaf om deze (opnieuw) in de klankbordgroep te bespreken. Ook voor de Wet tijdige realiseren doelstellingen Energieakkoord geldt dat de inhoud hiervan in de klankbordgroep aan de orde is geweest bij de bespreking van het wetsvoorstel STROOM.⁹

14. 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.

⁷ Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 199, C.

⁸ Eerste Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, Vergaderingsnummer 15, 15-22-1.

⁹ Voor zover relevant voor dit methodebesluit is rekening gehouden met deze wet. Materieel is de Wet tijdig realiseren Energieakkoord ter zake van het net op zee en wind op land grotendeels gelijk aan het (verworpen) wetsvoorstel STROOM. Op een aantal punten zijn de bepalingen aangepast om deze in te kunnen passen in de E-wet. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 401, nr. 3, p. 2.



3 Wettelijk kader

15. 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.

Bevoegdheidsgrondslag van dit besluit

16. 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 en tweede lid, met uitzondering van onderdeel p, worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 41 tot en met 41d."
17. Artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, van de E-wet luidt:
"De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt:
a. ten aanzien van de taken, genoemd in artikel 16, eerste lid, 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 en rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen, voor netbeheerders, met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de methode vast 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; (...)
Het besluit tot vaststelling van de methode geldt voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar."
18. Artikel 41, tweede lid, van de E-wet luidt:
"Ten aanzien van de taken, genoemd in artikel 16, eerste lid, is het eerste lid, onderdeel a, 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."
19. 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."



20. Artikel 41, vijfde lid, van de E-wet luidt:
"De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 41b¹⁰, 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."
21. Artikel 41c, vierde lid, van de E-wet luidt:
"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, de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is."¹¹
22. Artikel 10Aa, vijfde lid, van de E-wet luidt:
"Indien de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet is aangewezen als interconnector-beheerder zijn, in afwijking van het tweede tot en met het vierde lid, de bij of krachtens de Elektriciteitswet 1998 voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet geldende bepalingen van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat het landelijk hoogspanningsnet en het desbetreffende landsgrensoverschrijdende net voor de vaststelling van de tarieven als één net kunnen worden beschouwd."

Wettelijke taken van TenneT

23. De methodes van regulering in dit besluit bepalen mede de tarieven voor de uitvoering van de wettelijke taken van TenneT ten aanzien van de transporttaken. Deze taken zijn opgesomd in artikel 16, eerste lid, van de E-wet. Artikel 16, eerste lid, van de E-wet luidt als volgt:
"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;*

¹⁰ 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.

¹¹ Dit artikel verwijst naar artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van dit besluit.



- 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 ingevoed;*
- i. de hoeveelheid elektriciteit te meten die afkomstig is van een productie-installatie voor duurzame elektriciteit of klimaatneutrale elektriciteit of van een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling;*
- j. koppelingen met andere netten te realiseren en reparaties aan zijn net uit te voeren;*
- k. onverminderd artikel 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;*
- 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;*
- p. afnemers, niet zijnde afnemers, als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, desgevraagd een meetinrichting ter beschikking te stellen;*
- q. zijn netten te beschermen tegen mogelijke invloeden van buitenaf.”*



Europese wetgeving

24. De Verordening 714/2009¹² (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.”*

¹² 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.



4 Context van dit besluit

25. 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

26. 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. Ingevolge de artikelen 10 en 16 van de E-wet heeft de landelijk netbeheerder een wettelijk monopolie. Afnemers met een aansluiting op een bepaald net¹³ 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.
27. De minister wijst op verzoek een naamloze of besloten vennootschap voor tien jaar als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet aan.¹⁴ 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.¹⁵ Ten behoeve van de aanwijzing van TenneT als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en als interconnector-beheerder van de zuidelijke helft van NorNed, heeft ACM ingevolge artikel 10, derde lid, van de E-wet besluiten genomen over de certificering van TenneT.¹⁶ De minister heeft op 2 maart 2012 ingestemd met het besluit van TenneT om zichzelf op grond van artikel IV, tweede lid, van de Wet onafhankelijk netbeheer met ingang van 1 januari 2008 aan

¹³ 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.

¹⁴ Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de E-wet.

¹⁵ De landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom omvatten twee verbindingen met het extra hoogspanningsnet van België en drie verbindingen met het extra hoogspanningsnet van Duitsland.

¹⁶ Besluit van ACM van 18 december 2013, kenmerk 103883_5/49. Dit besluit diende ter implementatie van Richtlijn 2009/72/EG Richtlijn 2009/72/EG [13/07/2009] van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG.



te wijzen als netbeheerder van de 110 kV netten en hoger van het landelijk hoogspanningsnet.¹⁷ TenneT beheert tevens de gelijkstroom-interconnector met Noorwegen. Bij besluit van 15 mei 2015 heeft de minister TenneT aangewezen als interconnector-beheerder van de zuidelijke helft van de NorNed-kabel.¹⁸ Voor de vaststelling van de tarieven kunnen interconnectoren en het landelijk hoogspanningsnet waarvoor dezelfde netbeheerder is aangewezen als één net worden beschouwd.¹⁹

28. De hoogspanningsnetten²⁰ (hierna: HS-netten) van Liander-Randmeren vallen niet onder het beheer van TenneT. Deze netten zijn onderworpen aan zogenaamde Cross Border Lease-overeenkomsten (hierna: CBL-overeenkomsten).²¹ In artikel VIA, eerste lid van de Wet onafhankelijk netbeheer²² 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 zevende reguleringsperiode uitgezonderd zijn van de reguleringsystematiek voor TenneT. ACM merkt volledigheidshalve op dat gedurende de vorige reguleringsperiode het beheer van de voorheen met Cross Border Leasecontracten belaste HS-netten van Stedin is overgedragen aan TenneT. Regulatorisch ligt het beheer van deze netten per 1 januari 2015 bij TenneT. Dit betekent dat alleen de HS-netten van Liander-Randmeren ook in de zevende reguleringsperiode uitgezonderd zijn van de reguleringsystematiek voor TenneT.
29. In artikel 16, eerste lid, van de E-wet zijn de taken met betrekking tot het transport van elektriciteit in Nederland voor een netbeheerder vastgelegd (hierna: transporttaken).²³ 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

¹⁷ Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2 maart 2012, ETM/EM/11175400.

¹⁸ Besluit met kenmerk DGETM-EM / 15049943.

¹⁹ Ingevolge artikel 10Aa, vijfde lid, van de E-wet. Zie ook de uitspraak van het CBb van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 9.4.

²⁰ Dit betreft de netten met een spanningsniveau van 110 en 150 kV.

²¹ Randmeren omvat het aan Cross Border Lease-overeenkomsten onderworpen gebied van N.V. Nuon, bekend onder de werknaam Randmeren en overeenkomstig met het gebied van de voormalige N.V. Nuon Randmeren.

²² Stb. 2006, 614.

²³ 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.



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.

30. Omdat de landelijk netbeheerder een wettelijk monopolie heeft, ondervindt hij 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.
31. 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"*²⁴ en waarmee *"netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering"*²⁵ krijgen. Daarnaast moet ACM bij de vaststelling van de methode rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, het belang van duurzaamheid en het belang dat netbeheerders een redelijk rendement op investeringen kunnen realiseren.²⁶ De wetgever draagt ACM aldus op een balans te vinden tussen verschillende maatschappelijke belangen die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke taken van de netbeheerder, zoals de prijs en de kwaliteit van de geleverde diensten.
32. Met de vaststelling van de methode van regulering maximeert ACM de inkomsten van de landelijk netbeheerder voor de uitvoering van transporttaken. ACM beoogt via de regulering van de inkomsten, met de prikkels die daarvan uitgaan en in combinatie met ander sturingsinstrumenten,²⁷ een optimale balans te vinden tussen de verschillende, hiervoor genoemde maatschappelijke belangen. De toepassing van deze methode van regulering 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 uitvoeren van haar taken.²⁸ Langs deze weg bevordert ACM de doelmatigheid van de

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

²⁷ Zoals het toezicht op de kwaliteit en capaciteit en op de naleving van de voorschriften in de technische codes.

²⁸ Voor de uitvoering van systeemtaken voegt ACM een budget toe aan de totale inkomsten voor transporttaken. Zie hiervoor het methodebesluit systeemtaken 2017-2021, kenmerk ACM/DJZ/2016/201582 (hierna: methodebesluit systeemtaken).



bedrijfsvoering van TenneT en de meest doelmatige kwaliteit van het transport zoals bedoeld in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, van de E-wet.

4.2 Samenhang met andere besluiten

Van methodebesluit via x-factor- en rekenvoluminabesluit naar tarievenbesluit

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.
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. Als de methode wijzigt na een rechterlijke uitspraak of onherroepelijk besluit, herziet ACM ook het x-factorbesluit en rekenvoluminabesluit. Artikel 41a, van de E-wet luidt voor zover relevant als volgt:
- "1. Ten behoeve van het voorstel, bedoeld in artikel 41b, stelt de Autoriteit Consument en Markt voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor dezelfde periode als waarvoor het besluit geldt op grond van artikel 41, eerste lid, vast:*
- a. de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, (...)*
 - 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 de aanhef van dat lid bedoelde periode wijzigen.*
- 3. Indien het besluit op grond van artikel 41, eerste lid, bij een onherroepelijke rechterlijke uitspraak is vernietigd of bij een onherroepelijk besluit op bezwaar is herroepen, herziet de Autoriteit Consument en Markt de in het eerste lid vermelde besluiten met toepassing van de met inachtneming van die uitspraak of dat besluit op bezwaar gecorrigeerde methode."*
36. ACM stelt het tarievenbesluit vast nadat TenneT een tarievenvoorstel heeft gedaan. ACM voert hierop vervolgens ook nog correcties uit. Hieronder zijn deze stappen verder toegelicht.

Tarievenvoorstel

37. 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 en systeemtaken (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, en voor zover het betreft de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de taken, genoemd in artikel 16, tweede lid, 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.”

38. Bij de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord zijn twee onderdelen aan artikel 41b, eerste lid toegevoegd:

“h. de geschatte vermogenskosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet in het jaar waarop het tarievenvoorstel betrekking heeft zal maken met betrekking tot nog niet in gebruik genomen investeringen, waarop de procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is;



i. de geschatte kosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft voor investeringen die in het jaar waarop het tarieven-voorstel betrekking heeft, in gebruik worden of zijn genomen, waarop de procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.”

39. Bij het indienen van het tarievenvoorstel dient TenneT met vier additionele wettelijke bepalingen rekening te houden. ACM licht deze bepalingen hieronder nader toe.
40. Ten eerste kent de E-wet een regeling omtrent de kosten die een netbeheerder inzake de uitvoering van de transporttaken en systeemtaken 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 en tweede 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.”
41. Ten tweede verdisconteert TenneT in het tarievenvoorstel TenneT de geschatte kosten die samenhangen met de taken genoemd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet²⁹ in het transporttarief en past hierbij het methodebesluit voor systeemtaken toe, op grond van artikel 41b, derde lid, van de E-wet.³⁰
“3. De geschatte kosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet voor de uitvoering van de taken, genoemd in artikel 16, tweede lid, maakt, worden zonder toepassing van de formule, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, en met toepassing van het besluit, bedoeld in artikel 41, eerste lid, onderdeel b, toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.”
42. Ten derde dient TenneT in het tarievenvoorstel rekening te houden met de beschikbare veilingmiddelen, voor zover deze niet voor andere wettelijke doelen worden gebruikt. De capaciteit op de huidige interconnectoren voorziet niet te allen tijde in de vraag. Om de capaciteit toe te kennen aan de partij die er de meeste waarde aan hecht wordt de capaciteit door TenneT geveild. Deze veilingen leiden voor TenneT tot inkomsten uit congestie, de zogeheten veilingmiddelen. De Verordening beschrijft voor welke drie doelen de

²⁹ Onder de geschatte kosten voor deze systeemtaken verstaat ACM het totaal van de efficiënte beheerkosten, inkoopkosten en uitvoeringskosten. Het totaal is de schatting van de (efficiënte) kosten die ACM toevoegt aan de totale inkomsten voor transporttaken en in het gecombineerde tarief voor transporttaken en systeemtaken verdisconteert. Deze toevoeging aan de totale inkomsten voor transporttaken duidt ACM ook wel aan als het budget voor systeemtaken.

³⁰ Per 1 januari 2015 is het systeemdienstentarium vervallen. ACM stelt wel separaat een methode van regulering van de systeemtaken vast voor TenneT. ACM verwijst hiervoor naar het methodebesluit systeemtaken.



veilingmiddelen worden aangewend. Artikel 16, zesde lid, van de Verordening luidt:

“Eventuele ontvangsten uit de toewijzing van koppelingscapaciteit worden gebruikt voor de volgende doelen:

- a) het garanderen dat de toegewezen capaciteit daadwerkelijk beschikbaar is, en/of*
- b) de koppelingscapaciteit handhaven of vergroten door investeringen in het net, met name in nieuwe interconnectoren.*

Indien ontvangsten niet efficiënt voor de in de eerste alinea, onder punten a) en/of b), genoemde doelen kunnen worden aangewend, kunnen zij onder voorbehoud van goedkeuring door de regulerende instanties van de betrokken lidstaten voor een door die instanties maximumbedrag worden aangewend als inkomsten die door de regulerende instanties in aanmerking moeten worden genomen bij de goedkeuring van de methode voor de berekening van de nettarieven, en/of de vaststelling van de nettarieven.

De rest van de ontvangsten wordt op een aparte interne rekening gezet totdat hij voor de in de eerste alinea, onder punten a) en/of b), genoemde doelen kan worden besteed. Het Agentschap wordt op de hoogte gesteld van het in de tweede alinea bedoelde goedkeuringsbesluit.”

Bijlage 1, punt 6.4, van de Verordening luidt:

“De transmissiesysteembeheerders stellen van tevoren duidelijk vast hoe ze eventueel verkregen inkomsten uit congestie zullen gebruiken en brengen verslag uit over het werkelijke gebruik van deze inkomsten. De regulerende instanties gaan na of dit gebruik in overeenstemming is met deze verordening en deze richtsnoeren en of alle congestie-inkomsten uit de toewijzing van interconnectiecapaciteit aan een of meer van de drie in artikel 16, lid 6, van de verordening beschreven doelstellingen werden besteed.”

43. Op grond van de Verordening dienen de veilingmiddelen te worden ingezet ten behoeve van de instandhouding van interconnectiecapaciteit of ten behoeve van investeringen in nieuwe interconnectiecapaciteit. Indien de veilingmiddelen niet efficiënt voor de genoemde twee doelen kunnen worden aangewend, kunnen ze onder voorbehoud van goedkeuring door de regulerende instanties worden aangewend als inkomsten. In de bevoegdhedenovereenkomst van 15 december 2015 (hierna: bevoegdhedenovereenkomst) hebben TenneT en ACM afspraken gemaakt over de wijze waarop TenneT reeds ontvangen en in de toekomst te ontvangen veilingmiddelen betreft in het jaarlijkse tarievenvoorstel.³¹

Tarievenbesluit

44. ACM stelt de tarieven met betrekking tot de transporttaken en systeemtaken voor de landelijk netbeheerder jaarlijks vast (hierna: tarievenbesluit). Dit tarievenbesluit bevat de tarieven die afnemers ten hoogste moeten betalen. De wettelijke grondslagen voor het tarievenbesluit zijn artikel 41c, eerste of derde lid, van de E-wet:
- “1. De Autoriteit Consument en Markt stelt de tarieven, die kunnen verschillen voor de*

³¹ Overeenkomst met kenmerk ACM/DE/2015/206388_OV, hoofdstuk II.



verschillende netbeheerders en voor onderscheiden tariefdragers, jaarlijks vast.(...)

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.”

45. Ingevolge de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord moet ACM de kosten schatten van investeringen waarop de Rijkscoördinatieregeling (hierna: RCR) van toepassing is en deze toevoegen aan de totale inkomsten bij het vaststellen van de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Artikel 41c, het zevende lid, van de E-wet luidt:

“7. De Autoriteit Consument en Markt betreft bij het vaststellen van de tarieven:

- a. de geschatte vermogenskosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet in het jaar waarop het tarievenvoorstel betrekking heeft zal maken met betrekking tot nog niet in gebruik genomen investeringen, waarop de procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is;*
- b. de geschatte kosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft voor investeringen die in het jaar waarop het tarievenvoorstel betrekking heeft, in gebruik worden of zijn genomen, waarop de procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.”*

46. Ingevolge de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord moet ACM indien de netbeheerder van het net op zee een bedrag in rekening brengt bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, dit bedrag toevoegen aan de totale inkomsten bij het vaststellen van de tarieven. Artikel 41c, het achtste lid, van de E-wet luidt:

“8. Indien de netbeheerder van het net op zee op grond van artikel 42a, derde lid, een bedrag in rekening brengt bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt dat bedrag zonder toepassing van de formule, bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven.”

Dit artikel hangt samen met artikel 42a, derde lid van de E-wet zoals dat luidt ingevolge de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord:

“Indien de subsidie in een jaar het bedrag, genoemd in artikel 77g, tweede lid, niet of niet geheel dekt, brengt de netbeheerder van het net op zee het deel dat niet door de subsidie wordt gedekt, in rekening bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.”

Correcties op de tarieven.

47. Bij de vaststelling van de tarieven kan ACM een correctie op die tarieven aanbrengen. Artikel 41c, tweede lid van de E-wet luidt:

“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.”

48. Bij de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord is een onderdeel aan artikel 41c, tweede lid toegevoegd:

“e. zijn vastgesteld op basis van de geschatte kosten als bedoeld in het zevende lid en de gerealiseerde efficiënte kosten die daarvan afwijken.”

49. ACM kan de tarieven voorts corrigeren voor gederfde inkomsten vanwege specifieke volumecorrecties op grond van artikel 41c, zesde lid, van de E-wet:

“De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren met de gederfde inkomsten die voor netbeheerders zijn ontstaan door toepassing van een volumecorrectie op grond van artikelen 29, zevende tot en met tiende lid, in 2014.”

50. Als het methodebesluit of het x-factorbesluit of het rekenvoluminabesluit wijzigt na een rechterlijke uitspraak of onherroepelijk besluit op bezwaar, moet ACM de desbetreffende tarieven herberekenen en verrekenen bij het volgende tarievenbesluit op grond van artikel 41c, vijfde lid, van de E-wet:

“5. Indien een besluit op grond van artikel 41, eerste lid, of 41a eerste lid, bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is vernietigd of bij een onherroepelijk besluit op bezwaar is herroepen, herberekent de Autoriteit Consument en Markt de tarieven, bedoeld in het eerste lid, met toepassing van de met inachtneming van die uitspraak of dat besluit op bezwaar gecorrigeerde methode onderscheidenlijk gecorrigeerde doelmatigheidskorting, kwaliteitsterm of rekenvolume, en verdisconteert zij de uitkomsten van deze herberekening in de eerstvolgende op grond van het eerste lid vast te stellen tarieven. Daarbij worden deze herberekening en de wijze waarop de uitkomsten daarvan in de tarieven zijn verdisconteerd separaat weergegeven.”

51. Daarnaast moet 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.”



52. Zoals in randnummer 43 beschreven, *kan* ACM op grond van de Verordening de veilingmiddelen betrekken bij het vaststellen van de tarieven. In de bevoegdhedenovereenkomst van 15 december 2015 hebben TenneT en ACM afspraken gemaakt over de wijze waarop ACM hier uitvoering aan geeft bij het jaarlijkse tarievenbesluit.³²

³² Overeenkomst met kenmerk ACM/DE/2015/206388_OV, hoofdstuk II.



5 Beoordelingskader

53. 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 geeft ACM de doelstellingen van de nationale wetgever inclusief de toelichtingen uit parlementaire geschiedenis weer en hoe zij deze interpreteert. Tot slot legt ACM 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

54. 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.
55. 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. Dit besluit is 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.
56. Ten tweede moet ACM rekening 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, 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 verder expliciet rekening met een vergoeding voor reguliere uitbreidingsinvesteringen.³³ Ook is sprake van overlap met de doelstelling van de nationale wetgever om de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken te bevorderen. In paragraaf 5.2.4 gaat ACM daar nader op in. De eis in de Verordening om rekening te houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk is recent ook verduidelijkt in nationale wetgeving,³⁴ op grond waarvan ACM

³³ ACM bespreekt de reguliere uitbreidingsinvesteringen paragraaf 8.4.1.

³⁴ Wijziging van artikel 41, eerste lid, van de E-wet bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011), Stb. 2013, 573.



rekening moet houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen, zie paragraaf 0 van dit besluit.

57. 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. Kort gezegd houdt dit in dat de tariefinkomsten van TenneT de efficiënte kosten van de door haar uitgevoerde wettelijke taken weerspiegelen. Hieruit volgt dat de regulering uitgaat van de kosten van TenneT, voor zover deze efficiënt zijn. Om inzicht te krijgen in de mate van efficiëntie van de kosten van TenneT, vergelijkt ACM de kosten van TenneT met andere transmissiesysteembeheerders en stelt zij vast welke productiviteitsverandering TenneT naar verwachting in de zevende 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.³⁵
58. Tenslotte merkt ACM op dat voor sommige infrastructuurprojecten, die hogere risico's kennen dan vergelijkbare projecten, artikel 13, derde lid, van Verordening (EU) nr. 347/2013³⁶ vereist dat de lidstaten en de nationale regulerende instanties extra stimulansen toekennen. Het gaat hierbij om projecten die worden gekwalificeerd als Europese projecten van gemeenschappelijk belang, ook wel aangeduid als *Projects of Common Interest* (hierna: PCI's), en bovendien een verhoogd risico kennen.³⁷
59. Twee van de geplande interconnectoren van TenneT zijn aangemerkt als PCI's. Het gaat om een interconnector tussen Nederland en Denemarken (de Cobra-kabel) en een interconnector tussen Nederland en Duitsland (lijn Doetinchem-Wesel). In een apart besluit (hierna: stimulansbesluit)³⁸ heeft ACM getoetst of de door TenneT aangedragen projectspecifieke risico's bij deze PCI's hoger zijn dan bij vergelijkbare projecten en of om die reden aanvullende stimulansen nodig zijn.³⁹ Dit was voor de PCI Cobra-kabel naar het oordeel van ACM wél, maar voor de PCI Doetinchem-Wesel niet het geval. Bij de PCI Cobra-kabel heeft ACM passende stimulansen in het stimulansbesluit uitgewerkt. Daar waar deze stimulansen een afwijking vormen van de reguleringsmethode voor andere onderdelen van het landelijk hoogspanningsnet en de interconnectoren, geeft ACM dit in het methodebesluit aan.

³⁵ Het principe van kostenoriëntatie ligt tevens besloten in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

³⁶ Verordening (EU) Nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009.

³⁷ De methodologie voor het bepalen van risico's van PCI's heeft ACM in een apart document vastgelegd, ACM, 'Beoordeling Projecten van gemeenschappelijk belang', 18 november 2014, te raadplegen op www.acm.nl.

³⁸ Besluit van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/406214.

³⁹ Ingevolge artikel 13, derde lid, van Verordening (EU) nr. 347/2013.



5.2 Nationale doelstellingen

60. ACM onderscheidt drie wettelijke doelstellingen voor de methode tot vaststelling van de x-factor en de rekenvolumina voor transporttaken. Deze zijn neergelegd in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a 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;
- Bij het vaststellen van de methode die aan deze doelstellingen beantwoordt, moet ACM rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. ACM moet voorts bij de vaststelling van de methode het belang in acht nemen dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van transport door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers worden bevorderd. ACM licht haar interpretatie van deze doelstellingen en belangen in de volgende paragrafen toe.

5.2.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

61. In artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, 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:⁴⁰
- "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 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."*
62. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat een doelmatige bedrijfsvoering volgens de wetgever inhoudt dat een netbeheerder alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn voor de

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13.



uitvoering van zijn wettelijke taken.⁴¹ De reguleringsmethodiek zou de netbeheerder tot deze doelmatigheid moeten prikkelen.

63. In de parlementaire geschiedenis is 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 benchmarksysteem 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."*⁴²
64. ACM is van mening dat zij zo goed als mogelijk de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van TenneT bevordert als haar methode van regulering expliciete doelmatigheidsprikkels voor de uitvoering van de transporttaak van TenneT bevat. ACM bereikt dit door te kiezen voor een methode van regulering waarbij zij de inkomsten die TenneT voor de uitvoering van deze taak mag behalen, op voorhand vaststelt (ex ante *revenue cap*), uitgaande van de verwachte efficiënte kosten die TenneT voor deze taak zal maken. Het gegeven dat de inkomsten op voorhand vast staan, geeft TenneT reeds een doelmatigheidsprikkel. Zij kan haar 'winst' dan immers enkel vergroten door kosten te verlagen, en dus efficiënter te gaan werken. Belangrijk daarbij is dat de vaststelling van de verwachte efficiënte kosten grotendeels is gebaseerd op voor TenneT exogene gegevens, dat wil zeggen gegevens die TenneT zelf niet of in mindere mate kan beïnvloeden.
65. ACM hanteert exogene gegevens door de verwachte efficiënte kosten mede te baseren op de efficiëntiemeting die volgt uit een kostenbenchmark, waarin TenneT is vergeleken met structureel vergelijkbare andere TSO's. Onder meer op grond van 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, te weten dat de tarieven een afspiegeling te vormen van de werkelijk gemaakte kosten,

⁴¹ ACM bedoelt hier de kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.



voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder, zie ook randnummer 57.

66. Daarnaast baseert ACM de verwachte kosten mede op de verwachte productiviteitsontwikkeling (hierna: *frontier shift*). ACM bepaalt deze *frontier shift* op basis van data over de historisch gerealiseerde productiviteitsverandering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie, waarvan de economische activiteiten in samenhang gezien representatief zijn voor het geheel aan activiteiten van een TSO. Ook betreft ACM bij de bepaling van de *frontier shift* bestaande buitenlandse studies die inzicht geven in de productiviteitsverbetering van buitenlandse TSO's.
67. In de parlementaire geschiedenis 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.⁴³ Gedurende een reguleringsperiode kan TenneT een hoger rendement behalen dan de WACC, door doelmatiger te werken dan nodig om te voldoen aan de doelmatigheidskorting die ligt besloten in de aan haar opgelegde x-factor. 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.

5.2.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

68. 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. In aanvulling op hetgeen ACM hierover hierboven heeft gezegd, merkt zij het volgende op.
69. Keuzes in de methode die de inkomsten van een netbeheerder bepalen, hebben invloed op het rendement dat een netbeheerder kan behalen. Een hoger rendement biedt een netbeheerder meer financiële ruimte. Tegelijkertijd betalen de gebonden afnemers dan meer voor de diensten van de netbeheerder. Op grond van de E-wet moet ACM in de methode van regulering rekening houden met het belang dat een netbeheerder een redelijk rendement op

⁴³ Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.



investeringen kan behalen. Dit betekent dat ACM een redelijk rendement op het eigen en vreemde vermogen mogelijk moet maken dat in het economische verkeer gebruikelijk is.

70. Dit is redelijk omdat TenneT voor de uitvoering van de wettelijke taken kapitaal moet aantrekken (eigen of vreemd vermogen) voor de noodzakelijke investeringen. Doordat ACM in de tariefregulering uitgaat van een rendement op eigen en vreemd vermogen dat marktconform is, is een efficiënt werkende netbeheerder in staat om daarmee voldoende kapitaal voor deze investeringen aan te trekken.
71. Het voorgaande wil niet zeggen dat TenneT de garantie heeft dat zij dit rendement daadwerkelijk kan realiseren. Of zij daarin slaagt, hangt mede af van (kostenbesparende of kostenveroorzakende) keuzes van TenneT. Maakt TenneT inefficiënte keuzes, dan behaalt zij mogelijk een lager rendement dan door ACM is vastgesteld. De inefficiëntie komt dan immers in beginsel voor rekening van TenneT.
72. ACM acht echter tevens van belang dat TenneT nu en in de toekomst haar diensten kan aanbieden tegen de gewenste kwaliteit. Om dat te kunnen doen, moet TenneT financierbaar zijn. Indien deze financierbaarheid gevaar loopt als ACM de inefficiëntie volledig voor rekening van TenneT brengt, kan ACM daarom op grond van een belangenafweging besluiten een deel daarvan tevens voor rekening van de afnemers te laten komen. In dit methodebesluit doet ACM dit door de wijze waarop zij de uitkomst van de kostenbenchmark op TenneT toepast (zie daarvoor paragraaf 8.2.3).
73. In dit methodebesluit legt ACM vast hoe zij een redelijk rendement vaststelt. ACM doet dit door in dit methodebesluit de hoogte van de WACC te bepalen. De wijze van vaststelling van de WACC beschrijft ACM in paragraaf 8.2.1 in dit methodebesluit en in bijlage 2 bij dit besluit.
74. De zinsnede in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, van de E-wet "ten behoeve van afnemers" betekent volgens ACM dat uiteindelijk afnemers moeten profiteren van doorgevoerde efficiëntieverbeteringen van netbeheerders. Daarom is het eventuele extra rendement dat TenneT boven de WACC behaalt, zoals in randnummer 67 beschreven, in de tijd beperkt.⁴⁴ 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.

⁴⁴ ACM merkt op dat het voorgaande ook geldt als TenneT minder rendement dan de WACC behaalt.



5.2.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

75. 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 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 regionale netbeheerders.⁴⁵

*"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 objectiveerbare 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."*⁴⁶

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."*⁴⁷

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."*⁴⁸

76. Deze doelstelling van de wetgever raakt aan de eis uit de Verordening beschreven in randnummer 57 en hetgeen is uiteengezet in paragraaf 5.2.1 over het belang om door middel van marktwerking de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport te bevorderen. Doordat ACM de kosten van TenneT vergelijkt met andere

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3 en 4.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29.



landelijk netbeheerders bevordert ACM de gelijkwaardigheid van de doelmatigheid van TenneT in relatie tot deze andere landelijk netbeheerders.

5.2.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport

77. Artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, 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 door marktwerking wordt bevorderd. In tegenstelling tot bij de regionale elektriciteitsnetbeheerders heeft ACM geen expliciete bevoegdheid om voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet een kwaliteitsterm vast te stellen (de zogenaamde q-factor).⁴⁹ 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.”*⁵⁰
78. Naast het feit dat ACM geen expliciete 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.
79. 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.

⁴⁹ Artikel 41, tweede lid, jo. 41d, eerste lid, van de E-wet.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr.11, p.29.



5.2.5 Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen

80. Bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011) is in artikel 41, eerste lid, van de E-wet toegevoegd dat ACM bij de vaststelling van de methode rekening houdt met “het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen”. Deze wijziging is per 1 januari 2014 inwerkinggetreden.

81. Deze wijziging is als volgt toegelicht:

“De wet bepaalt nu nog impliciet dat de belangen van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en het behalen van een redelijk rendement op investeringen worden meegewogen bij de totstandkoming van de tarieven. Gelet op de energietransitie wordt, zoals aangekondigd in het Energierapport (Kamerstukken II 2010/11, 31 510, nr. 45, p. 46 en 47) voorgesteld om dit ook expliciet in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op te nemen. Met de voorgestelde wijziging wordt het beoordelingskader voor de vaststelling van de tarieven verduidelijkt. Naast doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bepaald dat de NMa bij de vaststelling van transporttarieven ook rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid en het belang van duurzaamheid. Voor netbeheerders is daarnaast het kunnen realiseren van een redelijk rendement op deze investeringen van groot belang voor een gezonde bedrijfsvoering en een goed investeringsklimaat met voldoende prikkels om te investeren. Voorgesteld wordt om dit belang in de wet op te nemen in lijn met Europese regels (verordening 715/2009/EG), die niet alleen de betaalbaarheid benadrukken, maar ook een redelijk rendement op investeringen als element noemen.”⁵¹

en

“De fractieleden van de PVV vroegen welke kaders ACM meekrijgt ten aanzien van duurzaamheid bij de bepaling van het transporttarief. ACM dient de tarieven vast te stellen binnen de daartoe gestelde wettelijke kaders. Binnen die kaders heeft ze beleidsruimte om te bepalen hoe zij bij de methode van regulering rekening houdt met het belang van duurzaamheid. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet definiëren de begrippen duurzame elektriciteit en hernieuwbare energiebronnen. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verwijzen ook naar andere aspecten van duurzaamheid, zoals energiebesparing, klimaatneutrale elektriciteit en het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de gasvoorziening. Het ligt voor de hand dat ACM zich hiernaar zal richten bij de invulling van haar beleidsruimte met betrekking tot het belang van duurzaamheid in de regulering. Voorts is van belang dat ACM netbeheerders technologie-neutraal reguleert. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van investeringen maakt zij geen onderscheid tussen investeringen in voorzieningen voor hernieuwbare energie en overige investeringen.”⁵²

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

⁵² Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 493, C, p. 9.



82. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met de toevoeging van de zinsnede “rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen” een explicitering en verduidelijking is beoogd in aansluiting op de Europese regels. Verder geeft de minister aan dat ACM enige beleidsruimte heeft bij het rekening houden met de belangen. Hieronder gaat ACM eerst in op het belang van een redelijk rendement op investeringen en vervolgens op het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

Belang van een redelijk rendement op investeringen

83. Hiervoor, in paragraaf 5.2.2, heeft ACM reeds uiteengezet hoe zij de doelstelling interpreteert dat netbeheerders geen rendement behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. ACM doet dat door in de methode uit te gaan van een redelijk rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen. Aangezien dit vermogen dient om de investeringen te bekostigen, is daarmee tevens gegeven hoe ACM rekening houdt met het belang van een redelijk rendement op investeringen voor netbeheerders.

Het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid

84. Het belang van voorzieningszekerheid houdt volgens ACM in dat de energievoorziening de gewenste kwaliteit heeft. Volgens ACM bestaat kwaliteit uit: transportzekerheid (betrouwbaarheid), veiligheid, productkwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. Wat de gewenste kwaliteit van de energievoorziening is, is grotendeels vastgelegd in (secundaire) regelgeving. ACM wijst hierbij op hetgeen zij in paragraaf 5.2.4 reeds heeft gezegd over het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit. Dit draagt tevens bij aan de voorzieningszekerheid.
85. Een duurzame energievoorziening is volgens ACM een energievoorziening die niet alleen aan de huidige, maar ook aan toekomstige behoeften en wensen kan voldoen (sustainable). In een duurzame energievoorziening is er naast energiebesparing een grote rol voor hernieuwbare en/of klimaatneutrale energie (renewables), zoals wind- en zonne-energie.⁵³
86. ACM houdt rekening met het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid door ervoor te zorgen dat de methode van regulering TenneT in staat stelt om de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Dat doet ACM door in de regulering uit te gaan van een rendement op investeringen dat nodig is om de investeringen te kunnen doen die noodzakelijk zijn om die gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Zoals hierboven uiteengezet, gaat ACM daartoe in het methodebesluit uit van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen.

⁵³ Zie hierover ook: Visiedocument Duurzaamheid in energietoezicht van 9 april 2014 (ACM/DE/2014/201987).



87. Daarbij is van belang dat de geschatte efficiënte kosten waar ACM in de regulering vanuit gaat, gebaseerd zijn op historische kosten. Onderdeel van deze historische kosten zijn ook kosten van reguliere investeringen in betrouwbaarheid en duurzaamheid die in het verleden zijn gedaan. Daarnaast is van belang dat de kosten van investeringen die - in de toekomst achteraf beschouwd - niet nuttig bleken, niet per definitie als inefficiënt worden beschouwd. Dit is van belang omdat de innovatie die de energietransitie vraagt, onzekerheden met zich meebrengt voor netbeheerders. Op voorhand is immers niet altijd goed te voorzien welke investeringen op lange termijn nuttig zijn, en welke niet. Gelet hierop is de methode zo ingericht, dat alleen in zoverre TenneT in vergelijking met andere netbeheerders minder efficiënte keuzes maakt, die inefficiëntie (gedeeltelijk) voor rekening van TenneT kan komen. De methode prikkelt TenneT aldus om binnen de gegeven onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, waaronder de energietransitie, efficiënte investeringskeuzes te maken.
88. Van belang is voorts dat de methode van regulering wordt gekenmerkt door het begrip 'outputsturing': TenneT is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taken en ACM gaat daarbij niet op haar stoel zitten. Dit sluit aan bij de bedoeling van de wetgever om met de regulering op output te sturen en niet op de individuele bedrijfsvoering van netbeheerders, zie ook randnummers 63 en 75. Concreet betekent dit dat ACM de methode van regulering, op basis waarvan ACM de inkomsten van TenneT vaststelt, technologie-neutraal is (zie ook randnummer 81). Welke technologie TenneT gebruikt om haar wettelijke taken uit te voeren, behoort tot de verantwoordelijkheid van TenneT. ACM laat met de methode van regulering aan TenneT de ruimte om te bepalen hoe zij de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid realiseert.

5.3 Conclusie doelstellingen

89. In de voorgaande paragrafen heeft ACM uiteengezet hoe zij de Europese en nationale doelstellingen van de regulering voor de methode van regulering interpreteert. Op basis van die interpretatie concludeert ACM dat een reguleringsmethode waarbij ACM op voorhand de inkomsten vaststelt (ex ante *revenue cap*) voor de uitvoering van de transporttaak door TenneT op basis van efficiënte kosten (met inbegrip van de kosten van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen), goed beantwoordt aan de Europese en nationale doelstellingen. Met deze methodiek geeft ACM immers (i) prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de transporttaak, kan (ii) TenneT een redelijk rendement halen indien zij efficiënt opereert en (iii) geeft de regulering voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte betrouwbare en duurzame energievoorziening.



5.4 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau

90. Sinds 1 juli 2011 is ACM bevoegd om de begininkomsten van een netbeheerder aan te passen wanneer de begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.⁵⁴ Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet.
91. In dit artikel wordt verwezen naar de wettelijke formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet 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 basis van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet 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 inkomsten van de voorafgaande reguleringsperiode.
92. 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 nettatarieven gedurende een reguleringsperiode van drie tot vijf jaar geleidelijk in overeenstemming worden gebracht met het zogenoemde efficiënte kostenniveau dat door de NMa 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 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)."*⁵⁵

⁵⁴ Stb. 2010, nr. 810.

⁵⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 3, p. 30-31.



93. Uit de toelichting volgt onder meer dat de wetgever met deze bepaling vooral het 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 efficiëntieverbetteringen 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.
94. Wanneer er sprake is van een verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten ziet ACM zich dus voor de vraag gesteld of zij van haar bevoegdheid gebruik wil maken. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM van deze bevoegdheid voor de regulering van TenneT geen gebruik gemaakt. ACM licht in paragraaf 8.3.2 toe hoe zij bepaalt of zij voor de komende reguleringsperiode van deze bevoegdheid gebruik zal maken.



6 Onderzoeken en wijzigingen

95. In dit hoofdstuk geeft ACM in paragraaf 6.1 een korte beschrijving van de onderzoeken die zij heeft gebruikt bij het opstellen van dit besluit. In paragraaf 6.2 geeft ACM een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in de reguleringsystematiek ten opzichte van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016.

6.1 Uitgevoerde onderzoeken

96. Ter voorbereiding op dit besluit heeft ACM een aantal nieuwe onderzoeken laten uitvoeren. Ook gebruikt ACM een aantal onderzoeken die voor het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016 zijn uitgevoerd opnieuw. Deze onderzoeken zijn tezamen met dit besluit gepubliceerd op www.acm.nl.
97. Voor het bepalen van de WACC maakt ACM gebruik van het volgende onderzoek:
- Rebel Energy, Water & Climate, *The WACC for Dutch TSO's and DSO's*, 2016 (hierna: Rebel 2016).
 - Brattle, *Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate*, 26 november 2012.
- ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 8.2.1 en in bijlage 2.
98. Voor het bepalen van de statische efficiëntie (thèta) maakt ACM gebruik van de volgende onderzoeken:
- Frontier e.a., *E3GRID2012 – European TSO Benchmarking Study*, juli 2013 (hierna: e3grid2012);
 - Frontier e.a., *STENA2012 - Benchmarking TenneT TSO 2007-2011*, juli 2013 (hierna: STENA2012);
 - Frontier Economics en SumicSid, *Comparing the STENA2012 and e3grid2012 results for TenneT NL*, september 2013 (hierna: Frontier en SumicSid 2013).
- Deze onderzoeken zijn reeds eerder in het methodebesluit transporttaken 2014-2016 gebruikt. ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 8.2.3.
99. Voor het bepalen van de dynamische efficiëntie (*frontier shift*) maakt ACM gebruik van het volgende onderzoek:
- Oxera Consulting LLP, *Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSOs*, januari 2016 (hierna: Oxera-onderzoek)
- ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van dit onderzoek in paragraaf 8.2.4.



6.2 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

100. ACM wijzigt de methode tot vaststelling van de x-factor en rekenvolumina in dit besluit ten opzichte van die uit het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016 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 zo 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.
101. ACM gebruikt in dit methodebesluit de kostengegevens uit de meest recente drie jaren als kostenbasis voor zowel de algemene als de overige operationele kosten. Voor de overige operationele kosten is dit een wijziging ten opzichte van het vorige methodebesluit. Dit licht ACM in paragraaf 169 nader toe.
102. ACM heeft in dit methodebesluit de mogelijkheid opgenomen om de goederen die de netbeheerder als strategische herstellvoorraad aanhoudt op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel q, van de E-wet als materiële vaste activa te behandelen en op te nemen in de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW). Deze wijziging vloeit voort uit een wijziging in de E-wet per 1 januari 2014. Dit licht ACM in paragraaf 169 nader toe.
103. ACM past in dit methodebesluit de parameter voor dynamische efficiëntie toe op de totale kosten, zonder uitzondering van bepaalde kostensoorten. Dit is een wijziging ten opzichte van het vorige methodebesluit. Dit licht ACM in paragraaf 8.2.4 nader toe.
104. ACM heeft het in de vorige methodebesluiten opgenomen beoordelingskader voor toepassing van de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) heroverwogen, mede op verzoek van belanghebbenden. ACM wijzigt op basis daarvan dit beoordelingskader. Het gewijzigde beoordelingskader en de motivering daarvoor zijn opgenomen in paragraaf 8.3.2.
105. Tot slot heeft ACM enkele wijzigingen doorgevoerd bij de correcties die ACM voornemens is uit te voeren bij de vaststelling van de tarieven. Deze wijzigingen maken geen deel uit van de reguleringsmethode. Zie hiervoor hoofdstuk 10 van dit besluit.



7 Uitgangspunten van de methode van regulering

106. In dit hoofdstuk beschrijft ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Eerst legt ACM omzetregulering en benchmarking uit (paragraaf 7.1). Daarna stelt zij de duur van de reguleringsperiode vast (paragraaf 7.2). Tot slot licht ACM de toepassing van de x-factor toe (paragraaf 7.3). Een meer gedetailleerde beschrijving volgt in hoofdstuk 8 (x-factor) en hoofdstuk 9 (rekenvolumina).
107. TenneT heeft als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet op land⁵⁶ 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 systeemtaken.
108. De methode van regulering die ACM in dit besluit beschrijft, geldt alleen voor de transporttaken. Deze methode is gebaseerd op het systeem van omzetregulering in combinatie met een kostenbenchmark. Hieronder licht ACM dit nader toe.

7.1 Omzetregulering en benchmarking

109. Ingevolge artikel 41d, tweede lid, van de E-wet geldt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet omzetregulering. Hierin is namelijk vastgelegd 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. Daarom past ACM omzetregulering toe. Dit is een verschil met de reguleringssystematiek van de regionale netbeheerders elektriciteit. ACM past omzetregulering ook toe bij de regulering van de systeemtaken van TenneT⁵⁷ en bij de regulering van GTS⁵⁸.
110. 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 aangesloten op het landelijk hoogspanningsnet. Eventuele verschillen tussen toegestane en gerealiseerde totale inkomsten als gevolg van verschillen tussen de voor jaar (t) verwachte rekenvolumina en de in dat jaar gerealiseerde afzet worden verwerkt in de tarieven van het

⁵⁶ Ingevolgde de Wet tijdige realiseren doelstellingen Energieakkoord zal een netbeheerder van het net op zee worden aangewezen, waarvoor een apart reguleringsskader geldt, dat hier buiten beschouwing blijft.

⁵⁷ Zie paragraaf 7.1 van het methodebesluit systeemtaken.

⁵⁸ Zie paragraaf 7.1 van het methodebesluit GTS 2017-2021.



jaar (t+2) of, indien deze verschillen te groot zijn en daarom zouden leiden tot grote tarieffluctuaties, in de tarieven van meerdere jaren.

111. Daarnaast wil ACM dat de tarieven een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. Daarbij houdt ACM tevens rekening met het belang van een redelijk rendement op investeringen. Daartoe streeft ACM ernaar dat de tarieven alleen de efficiënte kosten, inclusief het redelijk rendement, van TenneT dekken.
112. 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 typen netten (distributienetten) beheren dan de landelijk netbeheerder elektriciteit (transportnet).⁵⁹ 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).
113. De mate van efficiëntie van 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). Door de inkomsten niet alleen op de eigen kosten van TenneT te baseren is 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 opererende netbeheerder. De regulering bootst daarmee een goed werkende markt na.
114. 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.
115. ACM merkt op dat TenneT in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement kan behalen dan het redelijk rendement, indien TenneT efficiënter werkt dan de efficiëntiedoelstelling. Dit

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.



sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: "*Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.*"⁶⁰ 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 rendement te beïnvloeden zorgt voor een prikkel voor TenneT om de kosten zo laag mogelijk te houden.

7.2 Duur van de reguleringsperiode

116. ACM kan de methode vaststellen voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximum periode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt ACM het volgende.
117. ACM stelt vast dat de wetgever alle mogelijke keuzes (drie, vier of vijf jaar) goed mogelijk acht. Daarom weegt ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor- en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.
118. Een korte periode biedt meer flexibiliteit om de regulering aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, zoals extreme economische omstandigheden of veranderingen in de Europese of nationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.
119. Een lange periode biedt meer stabiliteit. Ten eerste biedt een lange periode meer regulatorische zekerheid, omdat de inkomsten voor langere tijd worden vastgesteld. Dit leidt tot een langere periode van zekerheid over de hoogte van tarieven voor afnemers, voor netbeheerders en voor investeerders. Ten tweede biedt een periode van vijf jaar meer rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat bij een korte periode de methode- en x-factorbesluiten nog niet onherroepelijk zijn op het moment dat ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende besluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.
120. Een belangrijk voordeel van meer stabiliteit is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben. Een netbeheerder heeft langer profijt van een doelmatigere inrichting van de bedrijfsvoering. Immers, de inkomsten staan voor vijf jaar vast ongeacht de kostenbesparingen die een netbeheerder doorvoert.

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13 en 14.



121. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van artikel 41c van de E-wet wanneer omstandigheden dit vereisen. ACM gaat hier in hoofdstuk 10 nader op in. Daarnaast kan de wetgever bij belangrijke, tussentijds doorgevoerde wetwijzigingen die invloed hebben op de methode van regulering, ook maatregelen nemen voor een goede implementatie gedurende de reguleringsperiode. Zulke flexibiliteit is dus ook bij een periode van vijf jaar aanwezig.
122. Gelet op bovenstaande overwegingen kiest ACM bij de bepaling van de reguleringsperiode voor een lange periode, tenzij er concrete omstandigheden zijn die vragen om een kortere periode. Onder normale omstandigheden biedt de methode van regulering immers al voldoende flexibiliteit om met gewijzigde omstandigheden om te gaan.
123. ACM voorziet voor de komende periode geen concrete omstandigheden die vragen om een korte periode. Dit in tegenstelling tot de vorige reguleringsperiode; toen speelde bij de keuze van de lengte van de reguleringsperiode een belangrijke aankomende wetwijziging een voorname rol. ACM voorziet een soortgelijk wetsvoorstel niet vóór 2018. Bovendien merkt ACM op dat een dergelijke belangrijke wijziging van de E-wet ook wijzigingen in de codes⁶¹ vereist. Bij een periode van vijf jaar acht ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in wet en codes zullen zijn doorgevoerd.
124. Na het afwegen van de bovenstaande aspecten besluit ACM de zevende reguleringsperiode vast te stellen op de maximaal wettelijk toegestane periode van vijf jaar.

7.3 Toepassing van de x-factor

125. Volgens de wettelijke formule⁶² 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. ACM bepaalt de x-factor op de volgende wijze. Voorafgaand aan de reguleringsperiode schat ACM de efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode. Volgens de wettelijke formule groeien of dalen de tariefinkomsten (rekening houdend met de schatting van de rekenvolumina en de relevante inflatie) in gelijke stappen per jaar naar de efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode. ACM berekent welke x-factor zij in elk jaar moet toepassen op de tariefinkomsten aan het begin van de reguleringsperiode (de 'begininkomsten') om geleidelijk naar dit eindpunt te komen. ACM kan hierbij aan het begin van de reguleringsperiode besluiten om de begininkomsten aan te passen aan het niveau van de efficiënte kosten en dus niet te baseren op de wettelijke formule (zie paragraaf 8.3.1).

⁶¹ Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in paragraaf 3.5 van de Elektriciteitswet 1998.

⁶² De formule die genoemd is in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

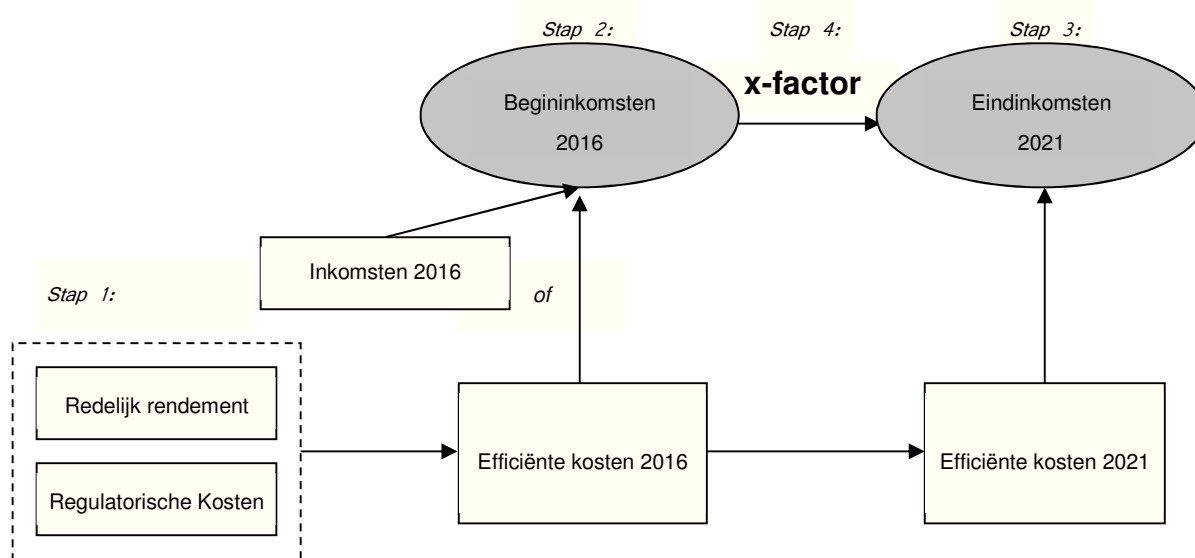


8 Methode tot vaststelling van de x-factor

126. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de methode tot vaststelling van de x-factor. Eerst gaat ACM in op de betekenis van diverse kernbegrippen die relevant zijn in de reguleringssystematiek van TenneT (zie paragraaf 8.1). In de paragrafen daarna gaat ACM meer in detail in op de verschillende onderdelen van de reguleringssystematiek van TenneT.

8.1 Kernbegrippen

127. 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. Hieronder licht ACM de kernbegrippen kort toe. In de rest van dit hoofdstuk werkt ACM deze begrippen verder uit. Daarnaast beschrijft ACM de stappen waarmee zij achtereenvolgens de x-factor vaststelt.
128. ACM beoogt door het toepassen van een ex ante *revenue cap* op basis van efficiënte kosten 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 2021. 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 2016 zich geleidelijk ontwikkelen naar de eindinkomsten voor het jaar 2021.



Figuur 1 Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen



129. ACM bepaalt de *begininkomsten* ofwel op basis van de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet, ofwel, als de daaruit volgende begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, op basis van het efficiënte kostenniveau (artikel 41c, vierde lid, van de E-wet).
130. De *eindinkomsten* definieert ACM als de verwachte efficiënte kosten voor de uitvoering van de transporttaken in het jaar 2021. Dit betekent dat de methode erop is gericht dat de totale eindinkomsten van TenneT zullen bestaan uit een vergoeding voor de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement.
131. De verwachte *efficiënte kosten* zijn die kosten waarvan ACM vindt dat TenneT die noodzakelijk moet maken om haar wettelijke taken te kunnen uitvoeren.⁶³ Volgens ACM is 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 haar boekhoudkundige principes zoals vastgelegd in de Regulatorische Accounting Regels voor TenneT (hierna: de RAR).⁶⁴
132. 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.
133. De *x-factor* zorgt ervoor dat de totale inkomsten van TenneT zich tijdens deze reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten. De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.⁶⁵

⁶³ Hieronder vallen ook de kosten voor instandhouding en uitbreiding van interconnectiecapaciteit van TenneT, voor zover deze kosten niet in het verleden zijn gedekt met de veilingmiddelen, zie ook paragraaf 4.1.

⁶⁴ Zie www.acm.nl.

⁶⁵ Zie formule (30) in bijlage 1.



8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters

134. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bouwstenen die nodig zijn voor de bepaling van de verwachte efficiënte kosten 2021. Dit zijn respectievelijk het redelijk rendement, de kosten, de statische efficiëntie en de dynamische efficiëntie.

8.2.1 Redelijk rendement

135. ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. Voor de bepaling van het redelijk rendement maakt ACM gebruik van een aantal parameters. In deze paragraaf zal ACM per parameter (kostenvoet vreemd vermogen, kostenvoet eigen vermogen, gearing, belastingvoet en inflatie) ingaan op de wijze van vaststelling. Een gedetailleerde uitwerking van het redelijk rendement en de parameters is opgenomen in de bijlage 2. Daar motiveert ACM de keuzes die zij voor elke parameter maakt.
136. ACM bepaalt de kosten voor het vermogen van de netbeheerder door te kijken naar het rendement dat verschaffers van vreemd vermogen (financiers) of verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders) redelijkerwijs mogen verwachten. Dit rendement wordt uitgedrukt in een percentage, de vermogenskostenvoet. De vermogenskosten zijn het product van de vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. ACM benadert de hoogte van het benodigd vermogen met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW).
137. Om de vermogenskostenvoet te kunnen bepalen kijkt ACM naar de kosten van vreemd vermogen en de kosten van eigen vermogen. Ook deze kosten worden uitgedrukt in een percentage: de kostenvoet voor vreemd vermogen en de kostenvoet voor eigen vermogen.
138. Bij de bepaling van de vermogenskostenvoet is van belang in welke verhouding een onderneming gefinancierd wordt door vreemd vermogen en door eigen vermogen (gearing). De vermogenskostenvoet is daarom een – met gebruikmaking van de gearing - gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van eigen vermogen. Deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt de WACC genoemd.

Normatief

139. ACM hanteert bij de bepaling van de WACC een normatief kader. Dat houdt in dat ACM niet kijkt naar de *werkelijke* kosten van financiering van netbeheerders, maar uitgaat van de vermogenskosten van een *efficiënt* gefinancierde netbeheerder (en een door ACM vastgestelde gearing).
140. Door uit te gaan van efficiënte vermogenskosten, geeft ACM geen garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten zou namelijk de beoogde prikkel tot efficiënte financiering (deels) teniet doen (zie ook paragraaf 5.2.1).



Toekomstige kosten

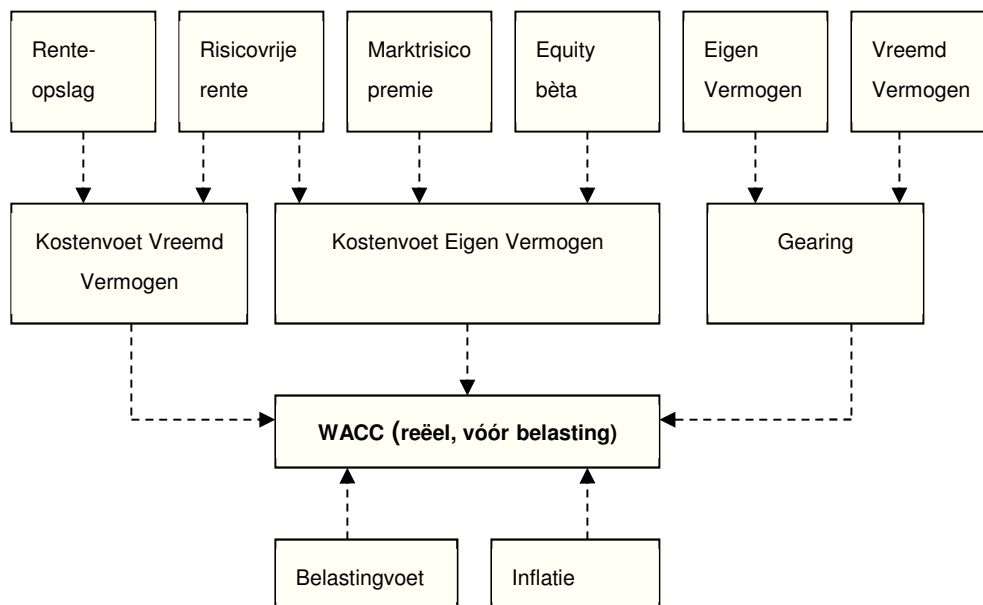
141. Een netbeheerder maakt kosten voor leningen die al eerder zijn aangegaan. Een netbeheerder zal daarnaast ook nieuwe leningen aangaan gedurende de reguleringsperiode. Dat kan nodig zijn voor nieuwe investeringen, maar ook voor herfinanciering van leningen die gedurende de reguleringsperiode aflopen.
142. Voor de bepaling van de vermogenskostenvoet tijdens de reguleringsperiode, moet ACM daarom in de toekomst kijken. ACM bepaalt een *verwachte* efficiënte vermogenskostenvoet, waarin zij rekening houdt met de kosten van bestaande leningen en van nieuwe leningen van een efficiënt gefinancierde netbeheerder.
143. Doordat ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting maakt van de efficiënte vermogenskosten, kan de realisatie daar van afwijken. Ook om deze reden biedt de regulering geen garantie dat de tariefregulering altijd de werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt.

Berekening van de WACC

144. Bij het bepalen van de WACC neemt ACM de risicovrije rente als basis. Voor de kostenvoet vreemd vermogen telt ACM daar het specifieke risico voor financiers van netbedrijven (de renteopslag) en een opslag voor de transactiekosten bij op. Voor de kostenvoet eigen vermogen telt ACM daar het specifieke risico van aandeelhouders van netbedrijven (het product van de marktrisicopremie en de equity bèta, zie hierna) bij op.
145. ACM houdt bij de berekening van de WACC rekening met een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting. ACM stelt daarom een WACC vóór belasting vast.
146. De WACC zoals ACM deze vaststelt bevat geen vergoeding voor inflatie en is dus een reële WACC. Een vergoeding voor inflatie in de WACC is niet nodig, omdat de gerealiseerde inflatie wordt vergoed in de gereuleerde totale inkomsten door middel van het jaarlijks indexeren van de GAW.



147. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit.



Figuur 2 schematisch overzicht WACC

Algemene opmerkingen

148. Het is van groot belang dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat meer is dan redelijk mag worden geacht, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat minder is dan redelijk mag worden geacht. In dat geval zouden zij niet in staat zijn een marktconforme vergoeding te betalen aan hun vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om kapitaal ter beschikking te stellen. Noodzakelijke investeringen, en daarmee de betrouwbaarheid en leveringszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.
149. Voor de bepaling van de WACC heeft ACM de beschikking over een veelheid aan gegevens, nationaal en internationaal. Brattle heeft onderzocht of het gebruik van nationale dan wel internationale data de voorkeur heeft.⁶⁶ Op basis van het onderzoek van Brattle gaat ACM voor de bepaling van de marktrisicopremie uit van Eurozone data en bij de bepaling van de risicovrije rente en inflatie uit van Nederlandse en Duitse data.
150. Zoals hiervoor opgemerkt, maakt ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting van de efficiënte vermogenskosten. ACM beschouwt de historische gegevens als het beste vertrekpunt voor het maken van een schatting. Prognoses van deskundigen kunnen daarbij

⁶⁶ Brattle, Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate, 26 november 2012, www.acm.nl



gebruikt worden voor een controle op plausibiliteit van de historische gegevens. Het uitsluitend gebruik van prognoses is niet wenselijk, omdat de objectiveerbaarheid en stabiliteit van deze gegevens vaak onderwerp van discussie is.

151. ACM bepaalt per parameter hoe op de meest accurate wijze de waarde kan worden geschat. Dat betekent dat de periode waarover historische gegevens worden meegenomen voor de verschillende parameters niet per definitie dezelfde zijn.

Kostenvoet vreemd vermogen

152. ACM berekent de kostenvoet vreemd vermogen als de som van de risicovrije rente en de renteopslag.
153. De risicovrije rente betreft het rendement op een investering zonder risico. In de praktijk bestaat een volledig risicovrije investering niet. ACM benadert de risicovrije rente met het geëiste rendement op Nederlandse en Duitse staatsobligaties.
154. De renteopslag betreft de vergoeding voor het extra risico dat verschaffers van vreemd vermogen lopen in vergelijking met een risicovrije investering. Deze renteopslag is afhankelijk van de kredietwaardigheid van een efficiënte netbeheerder. Hoe lager de kredietwaardigheid, des te hoger de renteopslag zal zijn.
155. Bij de bepaling van de risicovrije rente en de renteopslag houdt ACM rekening met het gegeven dat een netbeheerder al bestaande leningen heeft en dat hij gedurende de reguleringsperiode ook nieuwe leningen zal moeten aangaan. ACM doet dit voor de onderhavige reguleringsperiode met het zogenoemde 'trapjesmodel'. Het trapjesmodel is voorgesteld door de gezamenlijke netbeheerders in het kader van de beroepsprocedure tegen de vaststelling van de WACC door ACM in het vorige methodebesluit om expliciet rekening te houden met bestaande leningen van netbeheerders.⁶⁷ Binnen het trapjesmodel kijkt ACM zowel naar de risicovrije rente en renteopslag in het verleden als naar de risicovrije rente en renteopslag die gedurende de reguleringsperiode te verwachten is.
156. ACM is van mening dat het trapjesmodel niet in alle situaties bruikbaar is, aangezien ACM de WACC in een aantal gevallen gebruikt voor situaties waarin geen sprake is van bestaande leningen, maar alleen van nieuwe leningen. Het gaat dan om investeringen die leiden tot een uitbreiding van de GAW gedurende de reguleringsperiode. Hierna wordt dit kort toegelicht.
157. In de regulering is het uitgangspunt dat de afschrijvingen gelijk zijn aan de (vervangings)investeringen. Verder maakt ACM een bijschatting voor de kapitaalkosten voor uitbreidingen van de GAW tijdens de reguleringsperiode. Dit doet zij voor de

⁶⁷ CBb 12 januari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:15.



uitbreidingsinvesteringen (budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen en RCR investeringen) bij landelijk netbeheerders en de bijschatting voor de kapitaalkosten van de gasaansluitdienst bij de regionale netbeheerders. Deze uitbreidingen van de GAW vinden pas tijdens de reguleringsperiode plaats en de netbeheerder hoeft deze uitbreidingen pas tijdens de reguleringsperiode te financieren. Daarom is er voor deze investeringen geen sprake van kosten van bestaande schuld. Om deze reden past ACM voor deze investeringen een kostenvoet vreemd vermogen toe die slechts gericht is op nieuwe leningen. Deze kostenvoet vreemd vermogen wordt vervolgens gewogen met de kostenvoet eigen vermogen om de WACC voor deze investeringen te bepalen.

158. Voor zover de WACC gebruikt wordt om kapitaalkosten te schatten in een ander jaar dan het laatste jaar van de reguleringsperiode – zoals bij bepaling van de efficiënte kosten aan het begin van de reguleringsperiode – zal het trapjesmodel leiden tot verschillende waarden van de WACC. Voor de jaren 2016 (beginpunt) en 2021 (eindpunt) resulteert een andere WACC, omdat er in die jaren een verschillend aandeel is van leningen waarvan ACM de kosten schat (nieuwe leningen). In 2016 is het aandeel nieuwe leningen 10% en in 2021 is dit opgelopen naar 60%. Voor kapitaalkosten waarbij het trapjesmodel niet bruikbaar is, zoals in het vorige randnummer is toegelicht, gebruikt ACM een WACC die volledig is gericht op nieuwe leningen.

Kostenvoet eigen vermogen

159. ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
160. ACM maakt bij de vaststelling van de kostenvoet eigen vermogen gebruik van het Capital Asset Pricing Model (hierna: CAPM). ACM kiest ervoor het CAPM te hanteren, omdat dit model door de financiële wereld en toezichthouders als het meest geschikte model wordt beschouwd. Met het CAPM is het mogelijk om een vergoeding te berekenen voor het systematische marktrisico dat een onderneming loopt.
161. De marktrisicopremie is het geëiste rendement dat beleggers in de markt verwachten te kunnen realiseren als beloning voor het extra risico dat investeren in de marktportefeuille oplevert in vergelijking met een risicovrije investering. ACM baseert de marktrisicopremie op de historisch gerealiseerde cijfers (van Dimson, Marsh en Staunton) en hanteert hierbij de toekomstige cijfers als sanity check.
162. De equity bèta is een maat voor het risico dat een investeerder loopt door te investeren in (de aandelen van) een specifieke onderneming ten opzichte van het risico van het investeren in de marktportfolio. ACM maakt gebruik van een vergelijkingsgroep die bestaat uit ondernemingen met activiteiten die zoveel mogelijk overeenkomen met de geregleerde activiteiten van de netbeheerder voor het vaststellen van de equity bèta. Dit hangt samen met het uitgangspunt dat ACM de WACC baseert op de WACC van een efficiënt gefinancierde



netbeheer en niet van de netbeheerder zelf. Daarnaast zijn netbeheerders niet beursgenoteerd. Het is daarom niet mogelijk de equity bèta op basis van geobserveerde marktwaarden van de netbeheerder te berekenen. De equity bèta van de netbeheerder wordt daarom benaderd door de bèta van beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten (de referentiegroep) te berekenen.

Gearing

163. 'Gearing' betreft de mate waarin een onderneming met vreemd vermogen is gefinancierd, uitgedrukt als fractie van het totale vermogen. Aangezien de WACC het gewogen gemiddelde is van de kostenvoet vreemd vermogen en de kostenvoet eigen vermogen, is het belangrijk om de efficiënte verhouding tussen vreemd en totaal vermogen vast te stellen. Daarnaast is de gearing van belang bij het berekenen van de equity bèta.
164. ACM bepaalt de efficiënte gearing aan de hand van de gearing van bedrijven uit de vergelijkingsgroep.

Belastingvoet

165. De belastingvoet duidt op het gemiddeld geldende (marginale) tarief voor vennootschapsbelasting voor Nederlandse ondernemingen gedurende de reguleringsperiode 2017 – 2021. De belastingvoet is van belang voor het bepalen van de WACC, aangezien de reële WACC vóór belasting ook een compensatie bevat voor de te betalen vennootschapsbelasting.

Inflatie

166. De inflatie is van belang voor het bepalen van de reële WACC, aangezien de nominale WACC moet worden gecorrigeerd voor de inflatie. In de gereguleerde totale inkomsten wordt namelijk de inflatie al vergoed door middel van het jaarlijks indexeren van de GAW. Aangezien de nominale vermogenskostenvoet ook een vergoeding bevat voor de verwachte inflatie, zou het nalaten van deze correctie een dubbeltelling van de vergoeding voor inflatie inhouden.
167. Het uitgangspunt van ACM voor de bepaling van de inflatie is dat deze zo goed mogelijk de verwachte inflatie dient te reflecteren voor de reguleringsperiode. Voor de reguleringsperiode 2017 – 2021 wordt de inflatieparameter vastgesteld op basis van gerealiseerde inflatiecijfers en inflatieverwachtingen voor de reguleringsperiode.

Hoogte van de WACC

168. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 2, heeft ACM de WACC voor de onderscheiden situaties berekend.



169. ACM stelt de reële WACC voor belastingen vast op 3,7% in het beginpunt (2016) en op 3,1% in het eindpunt (2021).⁶⁸ Voor investeringen waarbij geen sprake is van bestaande schuld stelt ACM de WACC vast op 3,0%.⁶⁹

8.2.2 Regulatorische kosten

170. ACM merkt 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 extra hoogspanningsnetten (hierna: EHS-netten)⁷⁰, 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.
171. ACM onderscheidt, 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.
172. 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.
173. ACM gaat voor de bepaling van de verwachte efficiënte kosten uit van gerealiseerde kosten van TenneT. ACM maakt vervolgens een keuze welke jaren aan gerealiseerde gegevens zij betreft. De kosten van de betrokken jaren vormen de kostenbasis. Bij de keuze voor de betrokken jaren spelen diverse uitgangspunten een rol:
- De kostenbasis moet representatief zijn. Hoe recenter de betrokken gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren.
 - De kostenbasis moet leiden tot een robuuste inschatting van de kosten. In een jaar kunnen allerlei incidenten plaatsvinden waardoor kostenposten het ene jaar toevallig hoog of laag uitvallen. Door uit te gaan van meerdere meetjaren worden incidenten uitgemiddeld en wordt de meting robuuster.
 - De gekozen kostenbasis maakt geen onderscheid tussen verschillende kostenposten. Wanneer bijvoorbeeld operationele kosten en kapitaalkosten verschillend behandeld worden, kan er een bias ontstaan in het voordeel van één van deze kostensoorten. Het kan bijvoorbeeld gunstiger zijn voor de netbeheerder om een knelpunt in zijn netwerk op te lossen met een investering dan om dat te doen met aanvullend onderhoud. Bij een

⁶⁸ Zie formules (1) en (2) in bijlage 1.

⁶⁹ Zie formules (3) en (4) in bijlage 1.

⁷⁰ Dit zijn de netten met een spanningsniveau van 220 kV en hoger.



grote bias kunnen netbeheerders zo geprikkeld worden tot het maken van suboptimale keuzes in hun bedrijfsvoering.

- De wijze van vaststelling van de kostenbasis mag niet leiden tot een verstoring van de doelmatigheidsprikkel. Het gebruik van één meetjaar als kostenbasis kan er in sommige gevallen toe leiden dat netbeheerders voor dat jaar geen prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering ondervinden.

174. Bij de keuze voor de kostenbasis moet ACM een balans zoeken in de bovenstaande uitgangspunten. ACM gaat bij de algemene en overige operationele kosten uit van de drie meest recente jaren aan gegevens.⁷¹ ACM acht het wenselijk om in beginsel meerdere jaren aan gerealiseerde kosten te betrekken. ACM acht de afgelopen drie jaren voldoende representatief als kostenbasis voor de verwachte efficiënte kosten. ACM is van mening dat het gebruik van data van de meest recente drie jaren resulteert in een schatting die enerzijds is gebaseerd op zo recent mogelijke data en anderzijds dat het effect van een incidenteel hoger of lager kostenniveau in het meest recente jaar op de schatting wordt beperkt. Ook is deze keuze verenigbaar met de andere twee uitgangspunten.

175. Voor de kapitaalkosten van TenneT kiest ACM voor één basisjaar. Vanwege de veelal lange afschrijvingstermijnen wegen het tweede en het vierde uitgangspunt bij deze kostensoort minder zwaar. Een investering in enig jaar leidt immers tot kapitaalkosten in de daarop volgende jaren totdat het actief volledig is afgeschreven. ACM geeft daarom bij de kapitaalkosten de representativiteit meer gewicht dan het nadeel van ongelijke behandeling van kostenposten.

Kapitaalkosten

176. Om de kapitaalkosten te bepalen moet ACM eerst de GAW van TenneT bepalen. De kapitaalkosten vormen een vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen van TenneT. De kapitaalkosten bestaan enerzijds uit een reële vermogenskostenvergoeding over de GAW en anderzijds uit de afschrijvingen op de GAW.
177. Het jaar waarin een bepaalde investering is gedaan noemt ACM een investeringsjaar. ACM bepaalt 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. ACM doet dit als volgt. Voor elke investering die in gebruik is genomen voor 1 januari 2016, berekent ACM de waarde van de investering door het initiële investeringsbedrag te verminderen met de afschrijvingen, in hetzelfde prijspeil. Hiertoe heeft ACM per activasoort een afschrijvingstermijn bepaald. Omdat ACM met een reële WACC rekent, maakt ACM gebruik van de consumentenprijsindex (hierna: cpi) voor het berekenen van de GAW. Met behulp van de cpi indexeert ACM voor elk investeringsjaar het investeringsbedrag minus de afschrijvingen tot het laatste jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode. Voor het jaar 2015 bijvoorbeeld

⁷¹ Zie formules (8) en (9) in bijlage 1.



berekent ACM de kapitaalkosten als volgt. Zij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan apart (voor de jaren 2000 t/m 2015). Voor elk investeringsjaar vóór het jaar 2015 berekent ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar in prijspeil van het jaar 2015. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen op die investeringen, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2015, zodat de waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2015 resulteert.⁷²

178. De gebruikte cpi is 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.⁷³
179. De GAW bestaat uit twee delen, namelijk het deel dat is aangeschaft voor het begin van de regulering in 2000 (hierna: GAW EHS OUD en GAW HS OUD) en het deel dat erna is aangeschaft vanaf 2001. Daarnaast maakt ACM onderscheid tussen de GAW voor EHS- en voor HS-netten.⁷⁴ Voor de HS-netten is er een overdracht geweest van regionale netbeheerders naar TenneT. De overdracht heeft op verschillende momenten plaatsgevonden. Een groot deel is overgedragen per 1 januari 2008. Dit deel noemt ACM de GAW HS 2007. Na deze datum heeft TenneT zelf investeringen gedaan in de HS-netten. Dit noemt ACM HS NIEUW. Voor Stedin heeft de overdracht plaatsgevonden per 1 januari 2015. De GAW van dit Stedin-net heeft ACM toegevoegd aan HS NIEUW.
180. De GAW EHS OUD en de GAW HS OUD behandelt ACM in de berekeningen (per regio) als een investering uit het jaar 2000.⁷⁵ De afschrijvingstermijnen (op hele jaren afgerond) voor de GAW zijn daarbij gestandaardiseerd en zijn hieronder in

⁷² Zie formule (13) in bijlage 1.

⁷³ Zie artikel 41b, eerste lid, onder d, van de E-wet.

⁷⁴ Zie formule (11) en (12) in bijlage 1.

⁷⁵ 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.



181. Tabel 1 weergegeven.⁷⁶ Deze afschrijvingstermijnen benaderen de gemiddelde resterende economische levensduur van de activa (per regio) vanaf 2000.

⁷⁶ 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.



Tabel 1 Afschrijvingstermijn voor GAW OUD

Type net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn vanaf 2000
EHS-netten	25 jaar
HS-netten die voorheen van Enduris 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
HS-netten die voorheen van Stedin waren	28 jaar

182. De GAW HS 2007 betreft het deel van de investeringen in de jaren 2001 tot en met 2007 in de HS-netten van Liander (behalve gebied Randmeren), Enexis en Enduris die destijds niet in beheer waren bij TenneT. 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 weergegeven) staan vermeld in tabel 2.

Tabel 2 Afschrijvingstermijnen voor GAW HS 2007

Voormalig eigenaar HS-net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn vanaf 2007
Enduris	46 jaar
Liander	38 jaar
Enexis	35 jaar

183. De GAW EHS NIEUW betreft het deel van de EHS-netten dat door TenneT is aangeschaft in de periode dat ACM TenneT reguleert (vanaf 2001). De GAW HS NIEUW betreft het deel van de HS-netten dat is aangeschaft in de periode dat ACM reguleert (vanaf 2001). Dit zijn de HS-netten die voorheen van TenneT-regionaal waren (vanaf 2001) en vanaf 2008 voor de HS-netten van Enduris, Liander en Enexis. Het HS-net van Stedin is overgedragen per 1 januari 2015. ACM beschikt in het geval van Stedin over meer gegevens dan bij de overdracht van de andere HS-netten het geval was. Deze activa zijn daarom voor de periode 2001 tot en met 2014 toegevoegd aan de GAW HS NIEUW van TenneT. Voor activa die zijn aangeschaft of in gebruik genomen op of na 1 januari 2001 respectievelijk op of na 1 januari 2008, geldt 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 voor investeringen vóór 2013	Afschrijvingstermijn voor investeringen vanaf 2013
I	Hoogspanningslijnen:		
	- Mast en fundatie	55 jaar	55 jaar
	- Elektrotechnisch deel	40 jaar	40 jaar
II	Hoogspanningskabels	50 jaar	50 jaar
III	Hoogspanningsstations:		
	- Primair	40 – 45 jaar	45 jaar
	- Primair	25 jaar	25 jaar
	- Secundair	20 – 30 jaar	25 jaar
IV	Vermogenstransformatoren (incl. “transformatorhuisje”)	35 jaar	35 jaar
V	Overig vast actief:		
	- Terreinen	Nihil	Nihil
	- Gebouwen	25 – 50 jaar	40 jaar
	- Telecommunicatienet	10 jaar	10 jaar
	- Computerapparatuur	3 – 5 jaar	5 jaar
	- Overige bedrijfsmiddelen	5 – 10 jaar	10 jaar

Desinvesteringen

184. 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. Het resultaat is dat de netbeheerder een vergoeding blijft ontvangen voor dit actief alsof het nooit gedesinvesteerd is.
185. 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.



186. Wanneer de kosten van desinvesteringen direct worden opgenomen in de regulatorische kostenbasis worden zij 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.
187. 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 bijvoorbeeld verkoop.
188. Indien sprake is van de overdracht van activa aan een andere netbeheerder verwijderd ACM de gedesinvesteerde activa wel uit de GAW om te voorkomen dat de betreffende activa bij beide netbeheerders deel uitmaken van de GAW en dit tot een dubbeltelling in de regulatoire kostenbasis voor (de vergoeding van) de tarieven leidt.

Strategische herstellvoorraad

189. Sinds 1 januari 2014 heeft TenneT op grond van artikel 16, eerste lid, onder q van de E-wet tot taak haar netten te beschermen tegen mogelijke invloeden van buitenaf. Daaronder moet volgens de parlementaire geschiedenis worden begrepen dat TenneT ervoor moet zorgen dat de kritische bezittingen en processen binnen zijn bedrijfsvoering beschermd zijn tegen externe dreigingen, zoals terrorisme, een cyberaanval, sabotage door een ontevreden werknemer, een griep pandemie of een overstroming.⁷⁷
190. Eén van de maatregelen die TenneT kan nemen ter invulling van de hierboven bedoelde wettelijke taak, is het aanhouden van een strategische herstellvoorraad. Een strategische herstellvoorraad bestaat uit goederen die voor langere tijd worden aangehouden en in normale omstandigheden niet worden gebruikt. De voorraad dient exclusief ter herstel van het betreffende net na een calamiteit als gevolg van een mogelijke invloed van buitenaf en is niet bedoeld voor de normale bedrijfsvoering. Een strategische herstellvoorraad werkt dus als een soort verzekering die een snel herstel van beschadigde infrastructuur mogelijk maakt.
191. Het aanhouden van een strategische herstellvoorraad brengt kosten met zich mee. Om die reden acht ACM het wenselijk dat de reguleringsmethode voorziet in de mogelijkheid van vergoeding voor de verwachte efficiënte kosten van het aanhouden van een strategische herstellvoorraad. Om dit mogelijk te maken heeft TenneT de mogelijkheid de goederen in de

⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 9.



strategische herstellvoorraad als materiële vaste activa te behandelen en op te nemen in de GAW. Deze aanpak leidt tot een vergoeding voor vermogenskosten en afschrijvingskosten.

192. Om te voorzien in een vergoeding voor afschrijvingskosten van een strategische herstellvoorraad moet de netbeheerder de geactiveerde goederen indelen in meest passende activaklasse zoals hierboven beschreven in Tabel 3. De reden hiervoor is dat goederen die niet in gebruik zijn ook onderhevig zijn aan slijtage of na verloop van tijd technisch niet meer voldoen.

Operationele kosten

193. ACM leidt de operationele kosten af uit de door TenneT gerapporteerde operationele kosten. Hierbij laat ACM de inkoopkosten transport voor naastgelegen netten buiten beschouwing. Bij TenneT heeft dit betrekking op de HS-netten van TenneT vanaf naastgelegen netten⁷⁸ en op de kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation⁷⁹. Deze kosten worden immers direct (zonder toepassing van de wettelijke formule) via de tarieven vergoed ingevolge artikel 41b, tweede lid, van de E-wet, zie paragraaf 10.2. Deze kosten komen daarom niet terug bij de verdere bespreking van de methode tot vaststelling van de x-factor in dit hoofdstuk.
194. 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). Zoals in randnummer 170 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.
195. Ten aanzien van de algemene operationele kosten hanteert ACM evenals in de vorige periode als kostenbasis het gemiddelde van de algemene operationele kosten in de drie meest recente jaren, zie randnummers 173 en 174.⁸⁰ ACM heeft de gemiddelde algemene operationele kosten afgeleid uit de door TenneT gerapporteerde algemene operationele kosten in de jaren 2013 tot en met 2015, met inachtneming van de RAR. In het belang van een representatieve schatting van de operationele kosten betreft ACM in de jaren 2013 en 2014 ook de operationele kosten van de HS-netten die in die jaren nog in beheer waren van Stedin. Immers TenneT is sinds 1 januari 2015 regulatorisch de beheerder van deze

⁷⁸ Dit betreft inkoopkosten van TenneT bij Liander, die als enige regionale netbeheerder nog HS-netten beheert.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Zie formule (8) in bijlage 1.



HS-netten. ACM houdt rekening met inflatie en *frontier shift*. In paragraaf 8.2.4 onderbouwt ACM dit en licht de methodiek verder toe.

196. Ten aanzien van de overige operationele kosten (zijnde inkoopkosten voor energie en vermogen) hanteert ACM eveneens de lijn om de kosten (of opbrengsten) uit de meest recente drie jaren, te weten de jaren 2013 tot en met 2015, als kostenbasis te hanteren.⁸¹ Dit is een wijziging ten opzichte van de vorige reguleringsperiode, waarin ACM alleen het meest recente jaar als basisjaar gebruikte en geen *frontier shift* op deze kosten toegepaste. In randnummers 173 en 174, en paragraaf 8.2.4 onderbouwt ACM dit en licht zij de methodiek verder toe. ACM zal de *frontier shift* alleen vanaf het begin van de reguleringsperiode toepassen op inkoopkosten voor energie en vermogen, zie randnummer 235.

8.2.3 Statische efficiëntie (thèta)

Gebruik van het uitgevoerde benchmark-onderzoek

197. Ten behoeve van de reguleringsmethodiek dient ACM zich een oordeel te vormen over de verwachte efficiënte kosten van TenneT in het jaar 2016 en 2021. Dit volgt uit artikel 14 van de Verordening waarin staat dat de tarieven van TenneT de kosten van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder moeten reflecteren. In overweging 10 van de Verordening is toegelicht dat de bepalingen over de efficiënte kosten een grondbeginsel voor de tarifiering vormen. De bepaling uit de Verordening en de doelstellingen zoals geformuleerd in artikel 41 van de E-wet sluiten op elkaar aan. In dit laatste artikel staat dat ACM de methode moet vaststellen ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.⁸²
198. Om de efficiëntie van TenneT te bepalen kunnen de kosten van TenneT worden vergeleken met die van efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerders. Dit kan op meerdere manieren, bijvoorbeeld op basis van een benchmark-onderzoek. Uit een dergelijk onderzoek volgt dan een berekende efficiëntie voor TenneT ten opzichte van andere netbeheerders. Nadat de efficiëntie is berekend moet ACM vervolgens besluiten op welke wijze ACM op grond van de berekende efficiëntie de inkomsten van TenneT voor de huidige reguleringsperiode bepaalt. Dit leidt tot vaststelling van een zogenoemde *thèta* voor TenneT. In deze paragraaf licht ACM toe op welke wijze zij de *thèta* bepaalt.
199. In eerdere reguleringsperiodes⁸³ heeft ACM al aangegeven dat er binnen Nederland geen structureel vergelijkbare landelijk netbeheerder is. TenneT is immers de enige landelijk netbeheerder voor elektriciteit. Om deze reden heeft ACM voor de eerdere reguleringsperiodes de productiviteit van TenneT vergeleken met die van andere Europese transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (hierna: TSO's). In 2012 is hiertoe al het

⁸¹ Zie formule (9) in bijlage 1.

⁸² Zie de overwegingen 8.3.1. en 8.3.2. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015.

⁸³ Zie bijvoorbeeld het Methodebesluit transporttaken TenneT 2014 – 2016, randnummers 102 en 146.



e3grid2012-onderzoek⁸⁴ uitgevoerd door een consortium van Frontier Economics Ltd, Consentec GmbH, SumicSid SPRL en PricewaterhouseCoopers (hierna: Frontier e.a.). Dit onderzoek was een vervolg op onderzoeken uit eerdere reguleringsperiodes. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van september 2012 tot en met juli 2013. Aan het onderzoek hebben energietoezichthouders van 16 landen en 19 TSO's meegewerkt.⁸⁵ Frontier e.a. hebben de efficiëntie van de kosten onderzocht die TSO's maken voor het beheren van de landelijk hoogspanningsnetten.

200. Vervolgens hebben Frontier e.a. op verzoek van ACM een aanvullende benchmarkstudie uitgevoerd naar de efficiëntie van TenneT waarbij specifiek is ingegaan op de Nederlandse situatie met als uitgangspunt de benchmarkmethode en activa- en kostenbasis zoals gehanteerd in e3grid2012.⁸⁶ Dit Nederlandse onderzoek staat bekend als STENA2012. In het methodebesluit voor de reguleringsperiode 2014 – 2016 heeft ACM al geconcludeerd dat met STENA2012 de efficiëntie van TenneT kan worden berekend. Het CBb heeft dit nadien bevestigd.⁸⁷
201. Voor de toepassing van de resultaten van STENA2012 heeft ACM in de vorige reguleringsperiode besloten om een voorzichtigheidsmarge van 5%-punt ten opzichte van de gemeten efficiëntie te hanteren. De voorzichtigheidsmarge was opgenomen vanwege gevoeligheden in de uitkomsten van het model bij een gebruik van een WACC tussen 5% en 6%.⁸⁸

Vaststellen van de (in)efficiëntie voor de huidige reguleringsperiode

202. De vraag is vervolgens hoe ACM de efficiëntie van TenneT voor de huidige reguleringsperiode moet vaststellen en vervolgens gaat toepassen. ACM overweegt daarbij dat zij de nodige beleidsvrijheid heeft om invulling te geven aan de doelstellingen zoals verwoord in artikel 14 van de Verordening en artikel 41 van de E-wet waarbij in beginsel verschillende benaderingen mogelijk zijn.⁸⁹
203. ACM besluit om net als in de voorgaande reguleringsperiode uit te gaan van de efficiëntie zoals berekend in STENA2012. Daarbij weegt ACM mee dat STENA2012 een robuust onderzoek is waarmee de mate van efficiëntie van verschillende TSO's op een deugdelijke

⁸⁴ Zie het Methodebesluit transporttaken TenneT 2014 – 2016, paragraaf 8.2.3.

⁸⁵ Voor een uitgebreide toelichting op de uitgevoerde onderzoeken verwijst ACM naar de randnummers 150 e.v. van het Methodebesluit transporttaken TenneT 2014 – 2016 en naar bijlage 3 bij dat besluit.

⁸⁶ Zie de randnummers 156 e.v. van het Methodebesluit transporttaken TenneT 2014 – 2016 voor een uitgebreide toelichting op het onderzoek.

⁸⁷ Zie randnummer 171a van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016. Zie ook de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272).

⁸⁸ Zie randnummer 174e van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016.

⁸⁹ Zie overwegingen 8.4.1. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015.



manier is bepaald.⁹⁰ STENA2012 is net als andere benchmarkonderzoeken, een relatieve vergelijking. TenneT is vergeleken met efficiënte en structureel vergelijkbare TSO's waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de uitgangspunten die ACM hanteert in de reguleringssystematiek voor TenneT. In het methodebesluit van de vorige reguleringsperiode heeft ACM al beargumenteerd dat ACM met de uitgevoerde onderzoeken een voor TenneT zo precies mogelijke vergelijking heeft gemaakt ten opzichte van andere deelnemende TSO's.⁹¹

204. Daarnaast stelt ACM vast dat er geen recenter Europees onderzoek beschikbaar is om de efficiëntie van TenneT te berekenen en dat op Europees niveau voorlopig niet is voorzien in een actualisatie van e3grid2012. Er zijn en komen dus geen actuelere Europese gegevens beschikbaar op een vergelijkbare wijze zoals bij de reeds uitgevoerde onderzoeken. ACM merkt daarbij op dat het voor haar niet mogelijk is om zelf een volledig nieuw Europees onderzoek op te zetten waaraan hetzelfde aantal TSO's deelnemen als tijdens de reeds uitgevoerde onderzoeken. Voor het aanleveren van de benodigde gegevens van andere TSO's heeft ACM de medewerking nodig van deze toezichthouders die vervolgens de bevoegdheid moeten hebben om de gegevens bij de TSO's op te vragen. ACM kan alleen bij TenneT medewerking verlangen om de benodigde gegevens te verstrekken.
205. In het STENA2012 zijn drie basismodellen gepresenteerd. Elk basismodel gaf een berekende efficiëntie voor TenneT weer dat varieerde van 80 – 85%.⁹² In het methodebesluit voor de voorgaande reguleringsperiode heeft ACM de berekende efficiëntie van één van deze basismodellen gekozen, te weten het basismodel zonder NorNed-kabel. Volgens ACM was dit model representatiever voor de vaststelling van de efficiëntie van TenneT dan een meting inclusief NorNed-kabel. De uitkomst van het basismodel exclusief NorNed-kabel gaf volgens ACM de juiste berekening van de efficiëntie van TenneT weer. Voor de huidige reguleringsperiode besluit ACM wederom om de uitkomst van het basismodel exclusief NorNed-kabel als uitgangspunt te nemen voor de berekende efficiëntie van TenneT. Dit betekent dat ACM voor de huidige reguleringsperiode de gemeten efficiëntie van TenneT van 85% in 2011 als uitgangspunt neemt, oftewel een inefficiëntie van 15%. Zoals ACM hieronder nader zal toelichten, past zij hierop wederom een voorzichtigheidsmarge toe.
206. Net als in het methodebesluit van de vorige reguleringsperiode⁹³ besluit ACM om bij de investeringen van de EHS-netten van TenneT eveneens uit te gaan van een gemeten efficiëntie van 85%. Deze meting vanuit het onderzoek heeft immers betrekking op de efficiëntie van de kosten weer van het totale net van TenneT, dus ook voor de HS- en de

⁹⁰ Zie tussenuitspraak van het CBB van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272).

⁹¹ Zie randnummer 157 van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016.

⁹² Voor een overzicht van de basismodellen zie randnummer 168 van het Methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016.

⁹³ Zie randnummer 159 en 173 van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016. In randnummer 159 heeft ACM aangegeven dat de EHS taken volledig betrekking hebben op de systeemtaken van TenneT.



EHS-netten en de kosten voor de systeemtaken. Voor de EHS-netten heeft het CBb nog expliciet vastgesteld dat de EHS-netten (tezamen met de HS-netten) op een gestandaardiseerde wijze in het onderzoek zijn betrokken en dat aannemelijk is dat er sprake is van een inefficiëntie.⁹⁴

207. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM de uitkomsten van STENA2012 al met een aanmerkelijke terughoudendheid toegepast vanwege gevoeligheden in de uitkomsten van het model bij gebruik van een WACC tussen de 5% en 6%. Daarom heeft ACM toen een voorzichtigheidsmarge van 5%-punt passend geacht.⁹⁵ Voor de huidige reguleringsperiode hanteert ACM wederom deze onzekerheidsmarge. Met deze onzekerheidsmarge corrigeert ACM de gemeten efficiëntie en kan uitgaan van een efficiëntie van TenneT van 90%, oftewel een inefficiëntie van 10%.
208. Daarnaast wijst ACM erop dat zij in het methodebesluit voor de vorige reguleringsperiode al heeft onderbouwd waarom ACM het destijds redelijk achtte om uit te gaan van een perspectief van 15 jaar om de inkomsten in lijn te brengen met de efficiënte kosten.⁹⁶ Aan het begin van vorige reguleringsperiode in 2014 bedroeg de resterende ingroeiperiode 12 jaar. ACM gaat ervan uit dat TenneT de vorige reguleringsperiode van 3 jaar wederom efficiënter heeft kunnen worden en een deel van de inefficiëntie weg heeft kunnen werken. Bij het vaststellen van de efficiëntie van de huidige reguleringsperiode houdt ACM met deze efficiëntieverbetering hier rekening mee en corrigeert de gemeten efficiëntie hierop. Dit betekent dat ACM eind 2016 uit kan gaan van een correctie van 2,5%-punt.⁹⁷
209. Het bovenstaande betekent dat ACM in 2017 (begin reguleringsperiode) uit kan gaan van een efficiëntie van TenneT van 92,5%, oftewel een inefficiëntie van TenneT van 7,50%.

Toepassing van de vastgestelde inefficiëntie (thèta)

210. De volgende stap is om te bepalen op welke wijze ACM deze inefficiëntie voor de huidige reguleringsperiode wil toepassen en welke *thèta* ACM vaststelt. De *thèta* is de correctie op de inkomsten van TenneT die ACM aan het begin en aan het einde van de reguleringsperiode vaststelt. Dat brengt mee dat ACM twee *thèta* moet vaststellen, te weten één voor 2016 en één voor 2021.
211. Als ACM de volledige inefficiëntie aan TenneT zou toerekenen dan zou de *thèta* aan het begin en einde van de reguleringsperiode 92,5% bedragen. Net als in de vorige reguleringsperiode

⁹⁴ Zie ook r.o. 7.3. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272).

⁹⁵ Voor de onderbouwing van de voorzichtigheidsmarge verwijst ACM naar de randnummers 174a tot en met 174e van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016.

⁹⁶ Zie randnummer 175 van het methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016.

⁹⁷ Uitgaande van een lineaire verbetering van de efficiëntie heeft TenneT in 3 van de 12 jaar een kwart van de inefficiëntie van 10% weg kunnen werken.



acht ACM het redelijk om voor deze reguleringsperiode wederom uit te gaan van een perspectief tot 2025 om de inkomsten in lijn te brengen met de efficiënte kosten. Dit betekent dat het voor TenneT vast te stellen inkomstenniveau in 9 jaar, gerekend vanaf het begin van de huidige reguleringsperiode, toegroeit naar het niveau van de efficiënte kosten.

212. Op basis van bovenstaande overwegingen komt ACM tot de volgende invulling van de reguleringsmethode. In het geval de begininkomsten in 2016 worden gebaseerd op de efficiënte kosten van TenneT, kort ACM de begininkomsten niet voor geconstateerde inefficiëntie. Zodoende liggen in het begin van de periode de lasten van inefficiëntie bij de afnemers. De θ voor 2016 bedraagt dus 100%. Voor de bepaling van een redelijk inkomstenniveau aan het einde van de periode, volgt ACM het beschreven ingroeipad. Op basis hiervan resulteert aan het einde van de reguleringsperiode in 2021 een θ van 95,8%.⁹⁸ Dat wil zeggen dat ACM het redelijk acht dat TenneT aan het einde van de reguleringsperiode inkomsten heeft gelijk aan 95,8% van de huidige kosten. Met het beschreven ingroeipad laat ACM de inkomsten van TenneT daarmee over de volle reguleringsperiode van 5 jaar geleidelijk ingroeien naar dat inkomstenniveau te groeien.
213. ACM merkt op dat de toepassing van de θ op de beheerkosten tevens doorwerkt in de regulering van de systeemtaken van TenneT. De θ geldt immers voor de totale beheerskosten voor de transport- en systeemtaken, waarvan ACM 40% toerekent aan de systeemtaken.
214. ACM past de efficiëntiemeting toe op alle kosten uit hoofde van de transporttaken, inclusief de operationele kosten voor de NorNed-kabel maar met uitzondering van de inkoopkosten voor energie en vermogen. Deze kostensoort is niet betrokken bij de bepaling van de efficiëntiemeting in STENA2012 en wijken bovendien naar zijn aard veel af van de kostensoorten die wel in de benchmark zijn betrokken. Naar aanleiding van een tussenuitspraak van het CBB past ACM de efficiëntiemeting eveneens niet toe op de kosten van terreinen en gebouwen, planningskosten en kosten van immateriële vaste activa.⁹⁹

8.2.4 Dynamische efficiëntie (*frontier shift*)

Dynamische efficiëntie meten met de frontier shift

215. In de methode van regulering worden de inkomsten (en daarmee de tarieven) voor TenneT vastgesteld op het niveau van de efficiënte kosten. Uit artikel 14 van de Verordening volgt dat de tarieven van TenneT de kosten van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder moeten reflecteren. In overweging 10 van de Verordening is opgenomen dat de bepalingen over de efficiënte kosten een grondbeginsel voor de tarifiering vormen. De bepaling uit de Verordening sluit daarmee aan bij de doelstellingen zoals geformuleerd in

⁹⁸ Dit is als volgt berekend: 100% minus 5/9-deel van de inefficiëntie van 7,50% (op basis van 1/9-deel per jaar voor elk van de 9 resterende jaren).

⁹⁹ Zie tussenuitspraak van het CBB van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272).



artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet waaruit volgt dat de x-factor dient ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.¹⁰⁰ Het CBb heeft overwogen dat ACM de nodige beleidsvrijheid heeft om vast te stellen op welke wijze ACM invulling geeft aan de doelstellingen zoals verwoord in artikel 14 van de Verordening en artikel 41 van de E-wet te realiseren en dat daarbij in beginsel verschillende benaderingen mogelijk zijn.¹⁰¹

216. Een onderdeel bij het bepalen van de efficiënte kosten is de dynamische efficiëntie die een netbeheerder kan realiseren. Het gaat hier om de mogelijkheid tot productiviteitsverbetering die voortkomt uit technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen. Voor het bepalen van deze productiviteitsverbetering moet een schatting worden gemaakt van de jaarlijkse efficiëntiewinst voor een efficiënte netbeheerder gedurende de reguleringsperiode.
217. Het hanteren van een dynamische efficiëntie parameter in de regulering draagt eraan bij dat de tarieven die netbeheerders rekenen niet te hoog zijn. Besparingen als gevolg van de productiviteitsverbetering die een netbeheerder gedurende de reguleringsperiode naar schatting kan behalen worden met deze dynamische efficiëntie parameter doorgegeven aan de afnemer in de vorm van lagere tarieven.
218. Naast de dynamische efficiëntie stelt ACM bij de regulering ook de statische efficiëntie vast, zoals die in de vorige paragraaf aan de orde is gekomen. Statische efficiëntie gaat over de afstand tot de meest efficiënte netbeheerder die nog overbrugd moet worden (ook wel aangeduid met *catch-up*). Dynamische efficiëntie is de efficiëntiewinst die de (meest efficiënte) netbeheerder kan boeken door gebruik te maken van de technologische vooruitgang en veranderende inkooprijzen (ook wel aangeduid met *frontier shift*). In de regulering van ACM worden beide efficiëntiebegrippen naast elkaar toegepast bij het inschatten van de efficiënte kosten van TenneT.
219. ACM bepaalt de dynamische efficiëntie bij TSO's met een *frontier shift*. Een *frontier shift* representeert een reële mogelijkheid tot verbetering in de verhouding tussen output (geleverde prestatie) en input (gemaakte kosten) bij een efficiënte netbeheerder.
220. De dynamische efficiëntie parameter wordt toegepast op de totale kosten. Een totale kostenbenadering heeft oog voor de interactie tussen kapitaalkosten en operationele kosten, wat relevant is bij substitutiemogelijkheden tussen kapitaal, arbeid en tussenproducten. Daarnaast geeft een totale kostenbenadering netbeheerders de ruimte om zelf in te schatten waar de efficiëntiewinst te behalen valt, met investeringen in kapitaalgoederen die de productiviteit vergroten of kostenbesparende maatregelen die de bedrijfsvoering efficiënter maken.

¹⁰⁰ Zie overwegingen 8.3.1 en 8.3.2 en 8.4.1 van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015.

¹⁰¹ Zie overwegingen 8.4.1. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015.



Bandbreedte op basis van relevante Nederlandse sectoren en buitenlandse TSO's

221. Voor de TSO's is er binnen Nederland geen vergelijkingsgroep voorhanden om de productiviteitsverbetering te meten en mee te vergelijken. Nederland kent één beheerder van het landelijk hogedruknet voor gastransport en één beheerder van het landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteitstransmissie. De *frontier shift* kan daardoor niet bepaald worden door vergelijking met andere door ACM gereguleerde TSO's en zal dus bepaald moeten worden op basis van exogene data. Hierbij betreft ACM data over productiviteitsverbetering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie. De economische activiteiten van deze sectoren worden in samenhang representatief geacht voor het geheel aan activiteiten van TSO's. Internationaal gezien is vergelijking met andere TSO's wel mogelijk. ACM betreft daarom ook bestaande buitenlandse studies die inzicht geven in de productiviteitsverbetering van buitenlandse TSO's bij de schatting van de *frontier shift*.
222. Beide invalshoeken verschaffen referentiewaarden voor het bepalen van de dynamische efficiëntie. De ontwikkeling in geselecteerde Nederlandse sectoren sluit het best aan bij de economische omgeving waarin Nederlandse netbeheerders zich bevinden. De ontwikkeling bij buitenlandse netbeheerders sluit het beste aan bij de taken die een Nederlandse netbeheerder moet vervullen. Deze referentiewaarden vormen een bandbreedte waarbinnen ACM de hoogte van de dynamische efficiëntie parameter vaststelt.
223. Het bovengeschetste kader om de dynamische efficiëntie te bepalen is in het methodebesluit van de vorige reguleringsperiode vormgegeven op basis van het rapport '*Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators* (2012)' opgesteld door het onafhankelijke economisch adviesbureau CEPA. Voor de komende reguleringsperiode hanteert ACM wederom deze benadering voor het vaststellen van de dynamische efficiëntie. Het onderzoek naar de *frontier shift* is deze keer uitgevoerd door het economisch adviesbureau Oxera. Het Oxera rapport '*Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSO's*' (2016) beschrijft de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en bevat de resultaten ervan. De komende randnummers geven een overzicht van de bevindingen uit het Oxera onderzoek. Achtereenvolgens komen aan bod: de gehanteerde maatstaf voor de *frontier shift*, de gebruikte dataset, de selectie van sectoren, de meetperiode, de schattingen van de *frontier shift* op grond van de empirische analyse en tot slot de buitenlandse studies naar de *frontier shift*.

Aanpak van onderzoek naar frontier shift door Oxera

224. De *frontier shift* kan berekend worden aan de hand van verschillende maatstaven. Omdat ACM de *frontier shift* wil toepassen op totale kosten zijn partiële indicatoren die bijvoorbeeld alleen arbeidsproductiviteit meten minder geschikt. Dit zou ook geen recht doen aan de (ontwikkeling van) productiviteit die voortkomt uit een bepaalde verhouding waarmee kapitaal, arbeid en tussenproducten worden ingezet in het productieproces. ACM bepaalt de *frontier shift* derhalve op basis van totale factorproductiviteit (hierna: TFP). Deze maatstaf voor productiviteitsgroei berekent de toename in output die niet verklaard kan worden vanuit een



toename in input. Een stijging in TFP representeert hiermee technologische vooruitgang. Daarnaast kunnen in verhouding (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lagere inkooprijzen (voor de inputs kapitaal, arbeid en tussenproducten) de kosten per eenheid product verlagen. ACM acht een dergelijk inflatieverschil ook relevant voor de berekening van de *frontier shift*. Een andere maatstaf voor productiviteitsgroei, de output prijzen index (hierna: OPI), vangt onder de aanname van concurrerende markten de elementen van totale factorproductiviteit en het inflatieverschil samen in één indicator. Een daling in OPI weerspiegelt daarmee technologische vooruitgang en (relatief) lagere inkooprijzen. Oxera heeft de *frontier shift* op basis van zowel TFP als OPI uitgerekend.

225. In de studie stelt Oxera een dataset met productiviteitsgegevens samen uit twee informatiebronnen. Dit zijn de meest recente versie van de EU KLEMS (2012) dataset en de OECD STAN database (2013). Deze integratie van data uit meerdere bronnen was nodig omdat geen van de bronnen afzonderlijk alle relevante en up-to-date gegevens bevatte om de analyse mee uit te voeren. De dataset omvat de periode 1988-2009. Vanwege een nieuw classificatiesysteem van industrieën in de meest recente EU KLEMS dataset gaan de beschikbare data niet verder terug dan 1988. Oxera acht het wenselijk om uit te gaan van deze dataset omdat het twee recente jaren toevoegt (vergeleken met de voorgaande EU KLEMS dataset) wat de laatst gemeten business cycli compleet maakt (zie voor belang van volledige business cycles het komende randnummer over meetperiode). Over data van langer geleden merkt Oxera op dat deze vaker meetfouten bevatten en daarmee van slechtere kwaliteit zijn. Oxera adviseert gegevens vanaf het jaar 2009 niet in de berekening mee te nemen omdat dit een atypische periode betreft door het uitbreken van de financiële crisis.
226. De selectie van sectoren is door Oxera gedaan met als vertrekpunt het geheel aan kernactiviteiten die TSO's verrichten, waaronder aanleg, onderhoud, planning en financiering van netwerken, marktfacilitering en system operations. Deze activiteiten van TSO's zijn vervolgens gerelateerd aan sectoren waarin vergelijkbare activiteiten plaatsvinden. Bijvoorbeeld de bouwsector voor aanleg van netwerken of de IT sector voor marktfacilitering. Dit heeft geresulteerd in een selectie van acht relevante sectoren die tezamen representatief zijn voor de activiteiten van TSO's, namelijk; telecommunicatie, IT, professionele / wetenschappelijke / technische / administratieve en ondersteunende functies, bouw, financiële dienstverlening, transport en opslag, reparatie en installatie van bedrijfsmiddelen en elektriciteit, gas en water. Deze wijze van selecteren is mede ingegeven door een nieuw classificatiesysteem van industrieën dat gehanteerd wordt in de laatste EU KLEMS dataset. Nieuwe sectoren zijn toegevoegd en bestaande sectoren zijn nader verfijnd. Met deze meer nauwkeurige indeling is een selectie van relevante sectoren met een directe koppeling naar de activiteiten van TSO's mogelijk.
227. De meetperiode is door Oxera bepaald op 1992-2008. Deze periode omvat twee volledige business cycles, namelijk van 1992 tot 2001 en van 2002 tot 2008. Het is belangrijk dat de meetperiode alleen afgeronde business cycles bevat. Indien bijvoorbeeld wel de jaren met



een neergaande conjunctuur worden meegenomen maar niet die waarin de conjunctuur weer oploopt zou dit het potentieel aan productiviteitsverbetering onderschatten. Dit komt door het in aanleg procyclische karakter van productiviteitsverbetering, wat wil zeggen dat zij in de regel in dezelfde richting beweegt als de conjunctuur. Oxera heeft aangetoond dat de geselecteerde sectoren dezelfde (economische) groeicyclus volgen als de gehele economie. Dit betekent dat business cycles inderdaad relevant zijn bij de productiviteitsanalyse van betreffende sectoren. Ook heeft Oxera aangetoond dat er een duidelijke (positieve) relatie bestaat tussen de productiviteitsgroei en economische groei voor deze sectoren. Dit betekent dat de productiviteitsverbetering van de betreffende sectoren inderdaad procyclisch is. Deze empirische analyse (gebaseerd op gegevens uit de dataset) wijst dus uit dat het correct is alleen volledige business cycles mee te nemen in de berekening van de *frontier shift*. Oxera laat daarnaast zien dat de periode 1992-2008 tweemaal een periode met productiviteitsgroei beneden de lange termijn trend en tweemaal een periode boven de lange termijn trend omvat. Deze fluctuaties beneden en boven de trend duiden erop dat de meting een goede weergave geeft van de lange termijn trend. De meetperiode met twee volledige business cycles heeft daarmee voldoende lengte om lange termijn trends in productiviteitsverbetering te vatten.

Uitkomsten relevante Nederlandse sectoren en buitenlandse TSO's

228. Met bovengenoemde sectorselectie en meetperiode berekent Oxera een TFP schatting van 0,4% en een OPI schatting van -0,5%.¹⁰² Verder heeft Oxera uitgerekend in hoeverre de verandering in inkooprijzen afwijkt van de ontwikkeling van het algemene prijspeil. Dit inflatieverschil komt uit op -0,1%, waarmee de betreffende sectoren relatief goedkoper hebben kunnen produceren. De technologische vooruitgang gemeten met TFP en de (relatief) lagere inkooprijzen gemeten met het inflatieverschil geven samen genomen ($0,4\% + 0,1\% = 0,5\%$ verbetering) hetzelfde beeld van dynamische efficiëntie als de schatting op basis van OPI (0,5% verbetering). Daarbij beargumenteert Oxera dat deze productiviteitsverbetering door de *frontier shift* gedreven wordt waarbij mogelijke *catch-up* effecten verwaarloosbaar zijn. ACM gaat derhalve uit van de waarde 0,5% voor *frontier shift* op basis van geselecteerde Nederlandse sectoren.
229. Bij het selecteren van relevante buitenlandse studies naar de *frontier shift* bij TSO's heeft Oxera erop gelet dat deze geen *catch-up* effect bevatten, gebaseerd zijn op elektriciteit TSO's en een focus hebben op de totale kosten van TSO's. Ook heeft Oxera de kwaliteit van de studies, in de zin van een robuuste methodologie, lengte van de meetperiode en eventuele kwesties met data, in de afweging betrokken om studies wel of niet mee te nemen. Het gegeven dat deze *frontier shifts* gemeten zijn voor TSO's buiten Nederland of zelfs buiten Europa doet volgens Oxera niets af aan de representativiteit ervan voor Nederlandse TSO's. Voor dit besluit zijn vier onderzoeken gebruikt met een gemiddelde *frontier shift* van 1,5%.

¹⁰² Bij TFP duidt een stijging op productiviteitsverbetering, bij OPI duidt een daling op productiviteitsverbetering.



Vaststellen waarde dynamische efficiëntie parameter binnen bandbreedte

230. ACM hanteert een kader waarin deze bandbreedte aan de ene kant is gebaseerd op een empirische analyse van productiviteitsverbetering bij geselecteerde representatieve sectoren in de Nederlandse economie en aan de andere kant op bevindingen in analyses van productiviteitsverbetering bij buitenlandse TSO's. Het Oxera onderzoek verschaft de referentiewaarden voor een bandbreedte aan haalbare *frontier shift* waarbinnen ACM de hoogte van de dynamische efficiëntie parameter vaststelt. Voor elektriciteit is de bandbreedte gelijk aan 0,5% - 1,5%. Hoewel de buitenlandse studies zonder meer representatief worden geacht voor de Nederlandse situatie, adviseert Oxera meer gewicht toe te kennen aan de empirische analyse van Nederlandse sectoren. Reden hiervoor is dat bij de buitenlandse onderzoeken de schattingen voor elektriciteit ver uiteenlopen. ACM neemt dit advies over. ACM kiest er voor de empirische analyse van Nederlandse sectoren voor $\frac{3}{4}$ mee te wegen en de bevindingen bij buitenlandse TSO's voor $\frac{1}{4}$. ACM is van mening dat deze weging recht doet aan de verhouding waarin de beide referentiewaarden voor de bandbreedte representatief kunnen worden geacht voor de te behalen *frontier shift*.
231. ACM besluit een *frontier shift* voor TenneT vast te stellen van 0,8%.

Toepassing

232. ACM past de *frontier shift* toe op alle kosten.¹⁰³ De *frontier shift* is immers een schatting van de mate waarin de totale kosten van een netbeheerder jaarlijks lager kunnen uitvallen doordat een netbeheerder efficiënter kan opereren vanwege bijvoorbeeld technologische vooruitgang of lagere inkooprijzen. ACM verwacht dat de totale kosten jaarlijks met de *frontier shift* kunnen dalen vanwege een verbetering van de productiviteit. Het uitgangspunt van de dynamische efficiëntie is immers dat als gevolg van een generieke productiviteitsontwikkeling in de sector als geheel ook de best presterende TSO geacht wordt een efficiëntie verbetering door te kunnen voeren. Deze efficiëntie verbetering is vastgesteld op basis van de ontwikkeling van de totale kosten en kan dus niet op slechts een deel van de kosten van toepassing zijn.
233. ACM constateert dat het bovenstaande een wijziging betekent ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode ACM licht dit hieronder nader toe.
234. In het methodebesluit van de voorgaande reguleringsperiode had ACM de *frontier shift* niet toegepast op de inkoopkosten voor energie en vermogen. ACM nam een deel van deze kosten via nacalculatie op in de tarieven. De mogelijkheid tot nacalculatie is echter op zich geen reden om de genoemde kosten voor de *frontier shift* uit te sluiten. Bij volledige nacalculatie is het nog steeds nodig om zo goed mogelijk te schatten om daarmee de omvang van de nacalculatie te beperken. Een ander argument in de voorgaande periode was dat de netbeheerder de kosten beperkt kon beïnvloeden. Bij het toepassen van de *frontier shift* is de

¹⁰³ Dit betekent dat ACM de *frontier shift* tevens toepast op de kosten voor de uitvoering van de systeemtaken.



mate van beïnvloeding of de voorzienbaarheid van een kostenpost echter niet van belang en niet bepalend om wel of geen *frontier shift* toe te passen. Het gaat er om dat verwacht mag worden dat de totale kosten van een netbeheerder als gevolg van technologische vooruitgang of andere ontwikkelingen zullen dalen en dat de netbeheerder hiervan moet kunnen profiteren. Dat ACM de *frontier shift* ook toepast op de inkoopkosten voor energie en vermogen betekent dat ACM veronderstelt dat de totale kosten van een netbeheerder met de *frontier shift* zullen dalen, maar veronderstelt niets over de verwachte ontwikkeling van de inkoopkosten voor energie en vermogen. De mate van beïnvloeding is ook niet relevant. Zo kunnen door technologische vooruitgang bijvoorbeeld de inkooprijzen dalen zonder dat een netbeheerder deze kan beïnvloeden. Als gevolg daarvan dalen automatisch de kosten van een netbeheerder. ACM komt daarmee tot de conclusie dat de methode zoals hierboven is weergegeven aansluit bij het bereiken van de wettelijke doelstelling om de kosten van de netbeheerder overeen te laten komen met de kosten van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder.

235. Hierbij plaatst ACM twee kanttekeningen. ACM zal de *frontier shift* alleen vanaf het begin van de reguleringsperiode toepassen op inkoopkosten voor energie en vermogen. Dit is in lijn met de uitspraak van het CBb over het gebruik van de *frontier shift*.¹⁰⁴ Voor alle andere kosten hanteert ACM deze *frontier shift* om vanuit het basisjaar 2016 de kosten naar het einde van de reguleringsperiode toe te rekenen en daarnaast de *frontier shift* van de reguleringsperiode 2014-2016 om de kosten uit 2013, 2014 en 2015 naar het basisjaar 2016 te brengen.

¹⁰⁴ Zie overweging 3.3.2. van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44).



8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

236. De tweede stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de begininkomsten. De wet biedt twee mogelijke invullingen van de begininkomsten. In paragraaf 8.3.1 licht ACM toe hoe zij de begininkomsten vaststelt, indien zij deze baseert op de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet. Als deze begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, heeft ACM de bevoegdheid om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau (artikel 41c, vierde lid, van de E-wet). In paragraaf 8.3.2 zet ACM uiteen hoe zij aan deze bevoegdheid invulling geeft.

8.3.1 Bepalen begininkomsten op basis van de wettelijke formule

237. De begininkomsten volgen in eerste instantie uit de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Deze schrijft namelijk voor dat ACM bij het berekenen van de tariefinkomsten voor 2017 met de x-factor uitgaat van de tariefinkomsten 2016. Omdat deze tariefinkomsten het startpunt voor de nieuwe reguleringsperiode zijn, noemt ACM dit de begininkomsten. ACM definieert¹⁰⁵ deze begininkomsten als de som van het product van de gecorrigeerde tarieven 2016 met de rekenvolumina voor de zevende reguleringsperiode, voor zover deze betrekking hebben op de transporttaken. ACM corrigeert de tarieven om er voor te zorgen dat de begininkomsten het juiste niveau hebben.¹⁰⁶ Daartoe deelt ACM voor het jaar 2016 de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten.

238. De eerste component betreft de totale inkomsten die TenneT mag behalen om haar kosten voor transporttaken voor het jaar 2016 te dekken. De inkomsten ter dekking van de kosten voor systeemtaken tellen hierin dus niet mee. De tweede component betreft eenmalige nacalculaties en de effecten van nieuwe rekenvolumina.¹⁰⁷

239. De eenmalige nacalculaties hebben betrekking op de totale inkomsten van de jaren die voorafgingen aan het jaar 2016. In die jaren heeft TenneT kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in die 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 aldus niet ter dekking van kosten die in het jaar 2016 werden gemaakt door TenneT, maar ter verrekening van kosten in voorgaande jaren. Dit nagecalculeerde bedrag is daarom geen onderdeel van de begininkomsten. Ingevolge artikel 41b, eerste lid, van de E-wet is het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken.

¹⁰⁵ Zie formule (4) in bijlage 1.

¹⁰⁶ Zie formule (5) in bijlage 1.

¹⁰⁷ Zie formule (6) in bijlage 1.



240. 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 2016.
241. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor de hierboven bedoelde eenmalige nacalculaties 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.¹⁰⁸ Omdat ACM in de zevende reguleringsperiode met aangepaste rekenvolumina wil werken past ACM tot slot een correctie op de tarieven toe voor het jaar 2016 om te voorkomen dat het hanteren van nieuwe rekenvolumina een effect heeft op de begininkomsten.¹⁰⁹

8.3.2 Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten

242. In het voorgaande methodebesluit hanteerde ACM de lijn dat uitsluitend aanzienlijke verschillen tussen begininkomsten en efficiënte kosten leiden tot een aanpassing van de begininkomsten. In de voorbereiding van dit ontwerpbesluit heeft Netbeheer Nederland aan ACM gevraagd om het bestaande beoordelingskader begininkomsten te verduidelijken en aan te passen. Bij overleg over dit onderwerp gaven zowel regionale netbeheerders als een afnemersorganisatie aan meer belang te hechten aan een juist tariefniveau dan aan een geleidelijk en stabiel tariefverloop. Zowel netbeheerders als representatieve organisaties hebben in het vooroverleg aangegeven dat zij elke drempelwaarde (zoals in het vorige methodebesluit de aanzienlijkheidsdrempel) arbitrair achten. Naar aanleiding hiervan heeft ACM het beoordelingskader voor haar bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen heroverwogen en aangepast.
243. Voor de reguleringsperiode 2017-2021 zal ACM als volgt bepalen of zij de begininkomsten gelijk stelt aan de efficiënte kosten. Ten eerste toetst ACM of zij bevoegd is om gebruik te maken van haar bevoegdheid, of met andere woorden: of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan. Ten tweede toetst ACM of zij aanleiding ziet de begininkomsten aan te passen. Ten derde toetst ACM of een aanpassing van de begininkomsten redelijk is, gezien vanuit het doel van de aanpassing.
244. Met het nieuwe beoordelingskader is duidelijker wanneer ACM de begininkomsten zal aanpassen. De stappen die ACM daartoe zet, zijn voor belanghebbenden beter te volgen en zij hebben met dit kader op voorhand meer zekerheid over de situaties waarin ACM de begininkomsten aanpast.

¹⁰⁸ Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.

¹⁰⁹ Zie formule (5), (6) en (7) in bijlage 1.



245. Hieronder beschrijft ACM het gewijzigde beoordelingskader dat zij in dit methodebesluit hanteert. Het beoordelingskader voor de landelijke netbeheerders verschilt op enkele punten van het beoordelingskader voor de regionale netbeheerders. Deze verschillen hangen samen met verschillen in de methode van regulering.

Toets 1: Toepassingsvoorwaarde¹¹⁰

246. ACM toetst om te beginnen of de begininkomsten van TenneT, zoals die volgen uit de wettelijke formule, afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode (dit is de toepassingsvoorwaarde). Uit de tekst van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet volgt dat alleen als dit het geval is, ACM de begininkomsten kan aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM toetst of de begininkomsten op basis van de wettelijke formule afwijken van de efficiënte kosten 2016. Door de efficiënte kosten 2016 te vergelijken met de begininkomsten die (met toepassing van de wettelijke formule) volgen uit de tariefinkomsten 2016, kan ACM vaststellen of er sprake is van een verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten dat ACM kan wegnemen door gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.
247. ACM vergelijkt de begininkomsten op basis van de wettelijke formule met de efficiënte kosten. ACM doet dit voor de systeemtaken en de transporttaken afzonderlijk.¹¹¹ Dit sluit aan bij het gegeven dat in het tariefbesluit de begininkomsten ook per soort taken (transport en systeem) worden vastgesteld. ACM berekent de efficiënte kosten in het beginpunt (2016) op vergelijkbare wijze als de efficiënte kosten in het eindpunt (2021). De berekening van de efficiënte kosten in het beginpunt en eindpunt komt aan bod in paragrafen 0 en 8.4 van dit besluit.

Toets 2: Aanleidingstoets¹¹²

248. 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. Bij de afweging om al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen speelt het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze bevoegdheid een belangrijke rol. Dit door de wetgever beoogde doel is de mogelijkheid om extra winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd (tot één reguleringsperiode).¹¹³ Met andere woorden: het doel is te voorkomen dat eventuele over- of onderrendementen doorlopen in de

¹¹⁰ Zie formule (22) in bijlage 1.

¹¹¹ Waarbij ACM voor de systeemtaken de begininkomsten voor zover het gaat over de beheerkosten vergelijkt zoals die volgen uit de inkomsten voor de systeemtaken in 2016, zie methodebesluit systeemtaken paragraaf 8.2.

¹¹² Zie formule (23) in bijlage 1.

¹¹³ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 904, nr. 3, p. 30-31.



reguleringsperiode volgend op de periode waarin ze zijn ontstaan.

249. Concreet ziet ACM aanleiding tegen deze achtergrond om de begininkomsten aan te passen als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement. Als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement, zou dit immers via het geleidelijk tariefverloop op basis van de wettelijke formule (of de formule voor de beheerkosten van de systeemtaken) doorlopen in de reguleringsperiode vanaf 2017. Voor deze toets hanteert ACM de volgende definitie van over- of onderrendement: elk rendement dat uitgaat boven het redelijk rendement is een overrendement en elk rendement dat lager is, is een onderrendement.
250. Wanneer de inkomsten van een landelijk netbeheerder hoger zijn dan de kosten van deze netbeheerder (inclusief een redelijk rendement) is er sprake van een overrendement. ACM toetst voor de landelijk netbeheerder als geheel of er in 2016 sprake is van over- of onderrendement. TenneT heeft transporttaken en systeemtaken, waarvoor ACM afzonderlijke methodebesluiten vaststelt. Voor beide soorten taken stelt ACM begininkomsten vast. Bij systeemtaken betreft dit alleen de beheerkosten. Bij de aanleidingstoets betreft ACM de totale begininkomsten. Een verschil tussen de totale begininkomsten en verwachte kosten 2016 is een goede indicatie van het bestaan van over- of onderrendementen bij landelijk netbeheerder TenneT in 2016. De werkelijke kosten 2016 zijn op moment van publicatie van van dit ontwerpbesluit nog niet bekend. Daarom bepaalt ACM de verwachte kosten 2016, die ACM berekent met de gehanteerde kostenbasis, *frontier shift*, reguliere uitbreidingsinvesteringen en cpi.

Toets 3: Redelijkheidstoets¹¹⁴

251. In het geval dat ACM aanleiding ziet voor aanpassing van de begininkomsten, toetst ACM of zij aanpassing van de begininkomsten van TenneT redelijk vindt, gezien vanuit het doel van de bevoegdheid. Hiertoe toetst ACM of het over- of onderrendement dat wordt voorkomen door aanpassing van de begininkomsten groter is dan het over- of onderrendement dat ontstaat na aanpassing van de begininkomsten.
252. ACM werkt deze toets als volgt uit. Allereerst voert ACM de redelijkheidstoets uit voor TenneT als geheel (niet voor transporttaken en de beheerkosten van de systeemtaken afzonderlijk). Het over- of onderrendement dat wordt voorkomen door aanpassing van de begininkomsten is gelijk aan de begininkomsten op basis van de wettelijke formule verminderd met de verwachte werkelijke kosten. Het over- of onderrendement dat ontstaat na aanpassing van de begininkomsten is het verschil tussen verwachte werkelijke en verwachte efficiënte kosten. Wanneer aanpassing van de begininkomsten het over- of onderrendement in absolute zin daadwerkelijk verkleint, vindt ACM aanpassing van de begininkomsten redelijk.¹¹⁵

¹¹⁴ Zie formule (24) in bijlage 1.

¹¹⁵ Een voorbeeld van een situatie waarin ACM aanpassing van de begininkomsten niet redelijk vindt: Bij begininkomsten van 100, kosten van 95 en efficiënte kosten van 85 is er initieel sprake van een overrendement van 5



Conclusie beoordelingskader¹¹⁶

253. ACM past de begininkomsten per taak van TenneT aan als voor deze taak voldaan is aan de toepassingsvoorwaarde (toets 1), als ACM daar aanleiding toe ziet (toets 2) en als aanpassing redelijk is (toets 3).

Toepassing

254. ACM verbindt geen drempelwaarde aan de toets op het bestaan van over- of onderrendement. Elk verschil tussen begininkomsten op basis van de wettelijke formule en verwachte kosten is voldoende aanleiding om over te gaan tot een aanpassing van de begininkomsten.
255. De hierboven uitgewerkte wijziging zal in beginsel vaker tot aanpassing van de begininkomsten leiden dan het kader dat ACM in voorgaande besluiten hanteerde. ACM is van mening dat deze wijziging dan ook goed past bij de doelstellingen van de methode van regulering, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Zoals ACM daar heeft uiteengezet, beantwoordt een methode van regulering waarbij inkomsten worden vastgesteld op basis van efficiënte kosten, met inbegrip van een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is het beste aan deze doelstellingen. Begininkomsten die in principe gelijk zijn aan efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, sluiten hier goed bij aan. De aanpassing van de begininkomsten heeft een beperkt dempend effect op de efficiëntieprikkels. Ten overvloede merkt ACM hierbij op dat de gemaakte keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar de efficiëntieprikkels juist verhoogt.
256. Tot slot overweegt ACM of er zwaarwegende en aan de wettelijke doelstellingen gerelateerde belangen zijn die maken dat een andere toepassing van de bevoegdheid gewenst is. ACM kan op basis van een bredere belangenafweging afwijken van het hierboven beschreven kader. ACM toetst dit voor TenneT als geheel (niet per taak). Bij publicatie van dit ontwerpbesluit ziet ACM geen zwaarwegende belangen die meebrengen dat ACM voor TenneT van dit beoordelingskader zou moeten afwijken. Ook belanghebbenden hebben bij het klankbordgroepoverleg van 22 februari 2016 desgevraagd geen zwaarwegende belangen aangedragen die afwijking van het kader wenselijk maken.
257. Hierboven heeft ACM het beoordelingskader beschreven voor aanpassing van de begininkomsten. Voor toepassing van dit beoordelingskader maakt ACM gebruik van kostengegevens die worden vastgelegd in het x-factorbesluit van TenneT. ACM legt de keuze om al dan niet de begininkomsten aan te passen vast in diezelfde x-factorbesluiten, zodat ACM bij eventuele wijzigingen in een x-factorbesluit met hetzelfde besluit de effecten van die

(100-95). Aanpassing van de begininkomsten leidt tot een onderrendement van 10 (85-95). De aanpassing schiet in deze situatie zijn doel voorbij, daarom past ACM de begininkomsten niet aan.

¹¹⁶ Zie formule (25) in bijlage 1.



wijzigingen op de uitwerking van het beoordelingskader kan vastleggen.¹¹⁷

8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

258. 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 voor de uitvoering van transporttaken in het jaar 2021. ACM stelt de eindinkomsten gelijk aan de verwachting van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) voor de uitvoering van de transporttaken in het jaar 2021.¹¹⁸
259. ACM bepaalt de eindinkomsten als volgt:
- Voor de bepaling van de verwachte efficiënte beheerkosten voor instandhouding van de bestaande activa gaat ACM uit van:
 - de gerealiseerde kapitaalkosten in het jaar 2015 voor het beheer van de EHS- en HS-netten¹¹⁹,
 - de gemiddelde algemene operationele kosten in de jaren 2013 tot en met 2015 voor het beheer van de EHS- en HS-netten.¹²⁰
 - Op deze kapitaalkosten en algemene operationele kosten past ACM een dynamische efficiëntieparameter (*frontier shift*) en statische efficiëntieparameter (thèta) toe vanaf 2015 en houdt rekening met de verwachte inflatie. Van de toepassing van de thèta zondert ACM een aantal kostensoorten uit, zie paragraaf 8.2.3. Hiermee komt ACM tot de verwachte efficiënte beheerkosten voor instandhouding van de bestaande activa voor het jaar 2021.¹²¹
 - Voor de bepaling van de efficiënte beheerkosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen gaat ACM uit van een jaarlijkse ophoging van de kapitaalkosten conform de gemiddelde kapitaalkosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen uit de jaren 2013 tot en met 2015 met inachtneming van de WACC voor nieuw vermogen. Voor de bepaling van de verwachte efficiënte algemene operationele kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen gaat ACM uit van een jaarlijkse ophoging van de kosten met 1% van de gemiddelde activeringsbedragen uit de jaren 2013 tot en met 2015. Bij de bepaling van de verwachte efficiënte kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen houdt ACM rekening met inflatie en *frontier shift*.
 - Het totaal aan verwachte efficiënte beheerkosten in een jaar bestaat uit de som van de verwachte efficiënte kosten met betrekking tot instandhouding van bestaande activa en de

¹¹⁷ Voor de systeemtaken is er geen x-factorbesluit. ACM zal de conclusie over aanpassing van de begininkomsten voor de beheerkosten bij systeemtaken neerleggen in het tarievenbesluit voor de – gecombineerde – systeem- en transporttarieven.

¹¹⁸ Zie formule (28) in bijlage 1.

¹¹⁹ Zie formules (10) tot en met (13) in bijlage 1.

¹²⁰ Zie formules (8) en (9) in bijlage 1.

¹²¹ Zie formule (26) en (27) in bijlage 1.



verwachte efficiënte kosten met betrekking tot reguliere uitbreidingsinvesteringen.¹²² ACM rekent 40% van de verwachte efficiënte beheerkosten van de EHS-netten toe aan de systeemtaken.¹²³ De substappen a tot en met d zijn uitgewerkt in paragraaf 8.4.1.

- e) Voor de bepaling van de verwachte efficiënte overige operationele kosten gaat ACM uit van de gemiddelde algemene operationele kosten in de jaren 2013 tot en met 2015. Bij de bepaling van de verwachte efficiënte kosten voor overige operationele kosten houdt ACM rekening met inflatie en (voor de periode 2017-2021) *frontier shift*. Deze substap is uitgewerkt in paragraaf 8.4.2.
- f) De eindinkomsten in 2021 stelt ACM gelijk aan de som van verwachte efficiënte beheerkosten en verwachte efficiënte overige operationele kosten voor het jaar 2021.¹²⁴

8.4.1 Efficiënte beheerkosten

260. 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

261. 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 2015¹²⁵ en de gemiddelde algemene operationele kosten in de jaren 2013 tot en met 2015¹²⁶ voor zover die betrekking hebben op het beheer van de EHS- en HS-netten. Dit zijn samen de huidige kosten.¹²⁷
262. ACM stelt de efficiënte kapitaalkosten in het jaar 2021 van bestaande activa vast door de huidige kosten¹²⁸ middels inflatie en *frontier shift* te corrigeren voor de verwachte dynamische efficiëntie- en inflatieontwikkeling tot en met 2021. ACM past hierbij voor het jaar 2016 een *frontier shift* toe van 1,1%, zoals vastgesteld voor de vorige reguleringsperiode. Voor de jaren 2017 tot en met 2021 geldt de *frontier shift* zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.4. Op de resulterende verwachte kapitaalkosten in 2021 past ACM vervolgens de *thèta* voor 2021 toe zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.3.
263. Bij het bepalen van het efficiënte kapitaalkostenniveau in de jaren 2016 tot en met 2021 hanteert ACM de veronderstelling dat TenneT zodanig investeert dat de kapitaalkosten

¹²² Zie formule (16) in bijlage 1.

¹²³ Zie formule (19) en (20) in bijlage 1.

¹²⁴ Zie formules (26) tot en met (28) in bijlage 1.

¹²⁵ Hierbij maakt ACM gebruik van de GAW, de WACC en de afschrijvingskosten die conform de RAR zijn opgeleverd (zie paragraaf 8.2), Zie formule (10) tot en met (13) in bijlage 1.

¹²⁶ Naar het prijspeil 2016 gebracht door de cpi en de *frontier shift*. Zie formules (8) en (9) in bijlage 1.

¹²⁷ Zie formule (16) in bijlage 1.

¹²⁸ Naar het prijspeil 2016 gebracht door de cpi en de *frontier shift*. Zie formule (16) in bijlage 1.



onveranderd blijven als er wordt geabstraheerd van efficiëntie- en inflatieontwikkelingen. Deze schatting voor de GAW is beredeneerd vanuit de gedachte dat alle activa uiteindelijk moeten worden vervangen en dat er een ideaalcomplex is waarbij dit geleidelijk gebeurt. Uiteraard wordt in de werkelijkheid van dit ideaalcomplex afgeweken. Er zullen jaren zijn waarin meer of minder wordt geïnvesteerd dan wordt afgeschreven. Op de lange termijn wordt dit geacht uit te middelen.

264. ACM bepaalt de efficiënte algemene operationele kosten voor het jaar 2021 door jaarlijks inflatie en de *frontier shift* toe te passen op de gemiddelde algemene operationele kosten in de jaren 2013, 2014 en 2015.¹²⁹ De *frontier shift* voor de jaren 2014 tot en met 2016 bedraagt 1,1%, zoals vastgesteld voor de vorige reguleringsperiode. Voor de jaren 2017 tot en met 2021 geldt de *frontier shift* zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.4. Op de resulterende verwachte algemene operationele kosten in 2021 kosten past ACM vervolgens de *thèta* voor 2021 toe zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.3.

265. Bovenstaande berekeningen worden op dezelfde wijze, maar wel separaat, uitgevoerd voor EHS- en HS-netten. De reden hiervoor is dat ACM van de efficiënte beheerkosten voor EHS-netten, zoals in paragraaf 169 genoemd, 40% toerekent aan de systeemtaken van TenneT.¹³⁰

Reguliere uitbreidingsinvesteringen

266. Het vigerende wettelijke kader kent voor bepaalde uitbreidingsinvesteringen een apart vergoedingsregime. In artikel 41b, eerste lid, onder e, van de E-wet is namelijk bepaald dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet ieder jaar een tarievenvoorstel mag indienen met inachtneming van de gemaakte kosten voor investeringen, bedoeld in artikel 20d, of 20e, tweede of derde lid, van de E-wet voor zover deze kosten als doelmatig zijn beoordeeld door ACM. Kortom, voor deze investeringen heeft de wetgever een separaat vergoedingsregime voorgeschreven. Het methodebesluit zal, voor zover het gaat om verwachte investeringen die in gebruik worden genomen tijdens de reguleringsperiode, dus slechts betrekking kunnen hebben op (de vergoeding van kosten van) investeringen die niet vallen onder dit separate regime. ACM betreft daarom uitsluitend overige, reguliere uitbreidingsinvesteringen in de methode van regulering. Over deze reguliere uitbreidingsinvesteringen merkt ACM het volgende op.

267. Het is voor TenneT uitermate lastig om de omvang van de toekomstige investeringen goed te voorspellen als gevolg van diverse factoren die buiten de invloedssfeer van TenneT liggen, zoals ruimtelijke ordeningsprocedures. De ervaring leert dat de prognoses regelmatig moeten worden bijgesteld. ACM acht het daarom niet zinvol om de inschatting van de omvang van de verwachte reguliere uitbreidingsinvesteringen te baseren op prognoses van TenneT. Gelet

¹²⁹ Zie formule (26) in bijlage 1.

¹³⁰ Zie ook paragraaf 8.2 van het methodebesluit voor de systeemtaken.



hierop heeft ACM besloten om de omvang van de kapitaalkosten van verwachte reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2017 tot en met 2021 te baseren op de realisaties van kapitaalkosten van zulke investeringen in de jaren 2013, 2014 en 2015.¹³¹

268. ACM gaat er daarom van uit dat de gemiddelde omvang van de additionele kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2013 tot en met 2015 een goede voorspeller is voor de jaarlijkse kapitaalkosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode tot en met 2021.
269. ACM zal voor de schatting voor de kapitaalkosten 2021 bij de bepaling van de gemiddelde kapitaalkosten 2013-2015 gebruik maken van de kapitaalkosten in jaar $(t+1)$ van een investering in jaar (t) , omdat in jaar $(t+1)$ een volledig jaar aan afschrijvingskosten is opgenomen. Op deze wijze worden voor elke investering de kosten van een heel jaar meegenomen in de schatting. Deze schatting past ACM vervolgens 1 keer toe in 2016 en 6 keer toe in 2021.¹³²
270. ACM schat de verwachte operationele kosten van verwachte reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2017 tot en met 2021 op 1% van het geschatte activeringsbedrag. Dit is hetzelfde percentage als gebruikt in de vorige reguleringsperiode. De schatting van het activeringsbedrag baseert ACM op de gemiddelde realisaties van activeringsbedragen van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de jaren 2013, 2014 en 2015. Deze schatting past ACM vervolgens 1 keer toe in 2016 en 6 keer toe in 2021.

8.4.2 Efficiënte overige operationele kosten

271. Voor de overige operationele kosten geldt het volgende. Ten behoeve van het bepalen van de inkoopkosten voor energie en vermogen gaat ACM uit van de gerealiseerde overige operationele kosten in de jaren 2013, 2014 en 2015.¹³³ Voor de inkoopkosten voor energie en vermogen is dit een wijziging ten opzichte van de vorige periode. Zie voor een toelichting op deze keuze paragraaf 169.
272. Anders dan in de vorige reguleringsperiode past ACM de *frontier shift* toe op alle kosten, dus ook op de inkoopkosten voor energie en vermogen. Zie paragraaf 8.2.4 voor een toelichting op deze wijziging. Zoals toegelicht in randnummer 235 van die paragraaf, past ACM de *frontier shift* alleen vanaf het begin van de reguleringsperiode toe op inkoopkosten voor energie en vermogen. Voor de jaren 2017 tot en met 2021 geldt de *frontier shift* zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.4.

¹³¹ Zie formules (14) en (15) in bijlage 1.

¹³² Zie formule (26) bijlage 1.

¹³³ Zie formule (9) in bijlage 1.



273. ACM merkt op dat zij niet heeft kunnen vaststellen of de inkoopkosten voor energie en vermogen efficiënt zijn. Deze kosten zijn niet opgenomen in de internationale TSO-benchmark of op een andere wijze onderzocht op efficiëntie. Om de hierboven genoemde redenen past ACM geen efficiëntieparameter toe op de overige operationele kosten voor de zevende reguleringsperiode, zie ook paragraaf 8.2.3.

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

274. De x-factor zorgt er voor dat de totale inkomsten van TenneT zich tijdens deze reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.¹³⁴ De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.¹³⁵ In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. Evenals in de vorige reguleringsperiode rondt ACM de x-factor af op de tweede decimaal.

¹³⁴ Zie formule (29) tot en met (35) in bijlage 1.

¹³⁵ Zie formule (30) in bijlage 1.



9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

275. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina representeren de afzet die in een jaar te verwachten is.
276. Ingevolge artikel 41, vijfde lid, van de E-wet dienen rekenvolumina gebaseerd te zijn op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren. Indien deze rekenvolumina betrekking hebben op nieuwe tariefdragers, dan schat ACM deze volumina in. 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 vijf jaar, gelijk aan de periode voor de x-factor.¹³⁶ 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 mag behalen op grond van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet.
277. Bij het bepalen van de rekenvolumina voor de zevende reguleringsperiode baseert ACM zich in beginsel op de gerealiseerde volumina van het meest recente jaar waarover data beschikbaar zijn.¹³⁷ Dit is het jaar 2015. ACM acht deze gegevens het meest representatief. Naar verwachting leidt dit tot minder nacalculaties en daarmee tot een stabiel tariefniveau.
278. 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 gedurende de reguleringsperiode aan te passen aan de actuele verwachtingen 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.

¹³⁶ Zie paragraaf 7.2.

¹³⁷ Zie formule (36) in bijlage 1.



10 Relatie tot tarievenbesluiten

Algemeen

279. ACM is voornemens om in de tarieven van de jaren in deze reguleringsperiode een aantal correcties en toevoegingen op de tarieven uit te voeren. Een aantal van deze tariefcorrecties en toevoegingen volgt uit specifieke wettelijke bepalingen. Andere tariefcorrecties doet ACM op grond van de algemene bevoegdheid om de tarieven te corrigeren in artikel 41c, tweede lid, van de E-wet. ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid hierna tevens “nacalculatie” noemen en spreken van “nacalculeren”. ACM licht deze tariefcorrecties en toevoegingen in dit hoofdstuk toe. Hieronder volgen eerst de algemene uitgangspunten bij nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid en daarna correcties op grond van een specifieke bevoegdheid. ACM is ook voornemens enkele correcties op de tarieven uit te voeren ten aanzien van de systeemtaken, zie hiervoor het methodebesluit voor systeemtaken.¹³⁸
280. In geval van toepassing van correcties is het de vraag op welke wijze ACM het resultaat van deze correcties in de tarieven verdisconteert. De wijze waarop ACM dit uitvoert bij de jaarlijkse tarievenbesluiten, zal onder meer afhangen van de omvang van het te verrekenen bedrag en de effecten van de verrekening op de vast te stellen tarieven. In beginsel zal ACM ervoor kiezen om het te verrekenen bedrag volledig in aanmerking te nemen bij het eerstkomende tarievenbesluit. Als het te verrekenen bedrag tot een te sterke tariefschommeling leidt, kan ACM besluiten om het te verrekenen bedrag te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. In het desbetreffende tarievenbesluit zal ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

10.1 Nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid

Uitgangspunten

281. Artikel 41c, tweede lid, aanhef en onderdeel c van de E-wet bepaalt:
- “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 (...) zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.”*
282. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt:
- “Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert”.*¹³⁹

¹³⁸ Zie hoofdstuk 9 van het methodebesluit voor systeemtaken.

¹³⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.



283. ACM zal in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend gebruik maken van haar bevoegdheid tot nacalculeren. ACM licht dit hieronder nader toe.
284. Eén van de doelstellingen van het methodebesluit is het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering.¹⁴⁰ Om hieraan invulling te geven stelt ACM onder meer de totale inkomsten voor de reguleringsperiode vast onafhankelijk van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Daardoor draagt een netbeheerder de gevolgen van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende die reguleringsperiode en ervaart hij een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen.
285. Artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet biedt een grondslag die ACM kan gebruiken om de tarieven te corrigeren voor het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten – die ten grondslag liggen aan de doelmatigheidskorting – en de uiteindelijk door de netbeheerder gerealiseerde kosten. ACM past dan de inkomsten gedurende de reguleringsperiode bij het nemen van de tarievenbesluiten aan, aan de daadwerkelijk gerealiseerde kosten. Echter, als ACM de tarieven van de netbeheerder steeds volledig aanpast aan de gerealiseerde kosten, heeft deze geen prikkel meer om zijn kosten te reduceren. Het toepassen van deze bevoegdheid staat daarom op gespannen voet met de doelstelling van het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering.
286. ACM heeft in het vorige methodebesluit uitgewerkt hoe zij met haar bevoegdheid tot het corrigeren van de tarieven omgaat.¹⁴¹ Kort gezegd heeft zij daarbij aangegeven dat zij zal overgaan tot het corrigeren van de tarieven voor het verschil tussen geschatte en gerealiseerde gegevens, als is voldaan aan elk van de volgende criteria:
- (i) de gegevens zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;
 - (ii) er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
 - (iii) de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.
287. ACM zet deze lijn voort. Wanneer aan elk van deze drie criteria is voldaan, is er volgens ACM voldoende aanleiding om op voorhand aan te geven dat ACM de tarieven zal corrigeren. Zonder de tariefcorrectie is er immers een grote kans dat de netbeheerder een aanzienlijk hoger of lager rendement behaalt dan in het economisch verkeer gebruikelijk is als gevolg van de onjuiste schatting van de efficiënte kosten. Het corrigeren van de tarieven leidt tot een verminderde doelmatigheidsprikkel. Toch heeft het als aan alle drie criteria is voldaan, in beginsel de voorkeur van ACM om een nacalculatie uit te voeren. ACM doet dit om rekening te houden met het belang van een redelijk rendement op investeringen en om te voorkomen dat een netbeheerder een rendement kan behalen dat (veel) hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

¹⁴⁰ Zie hoofdstuk 5 van dit besluit.

¹⁴¹ Methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016, randnummers 249-253.



288. Voor deze reguleringsperiode (2017 tot en met 2021) komen op voorhand de operationele kosten van het offshore deel van Cobra in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven ten aanzien van de transporttaken van TenneT. ACM is niet meer voornemens om in de komende reguleringsperiode tariefcorrecties uit te voeren voor inkoop energie en vermogen. Dit licht ACM in de volgende paragrafen toe.

Operationele kosten offshore deel Cobra

289. Voor de PCI Cobra-kabel geldt vanwege de stimulansen die ACM hierop toepast dat ACM de 50% van het verschil tussen de geschatte en de gerealiseerde operationele kosten van het offshore deel nacalculeert.¹⁴² ACM toetst in dit geval niet aan de hierboven beschreven criteria voor nacalculaties, omdat zij zich in het stimulansbesluit reeds heeft verbonden aan het uitvoeren van deze nacalculatie. De nacalculatie is onderdeel van de stimulansen die ACM toekent om rekening te houden met de structurele bijzonderheden en hogere risico's van het Cobra-project.

Inkoop energie en vermogen

290. ACM is niet voornemens om in de zevende reguleringsperiode tariefcorrecties uit te voeren voor inkoop energie en vermogen. Dit betreft een wijziging ten opzichte van de vorige periode. ACM licht deze wijziging hieronder toe.
291. ACM heeft in de vorige reguleringsperiode de tarieven van TenneT gecorrigeerd voor een deel van het verschil tussen de verwachte efficiënte en de uiteindelijk gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen. ACM verwachtte dat de inkoopkosten energie en vermogen van TenneT sterk afhankelijk zouden zijn van de marktomstandigheden, en dat die marktomstandigheden jaarlijks sterk konden variëren.¹⁴³ Bij een sterk fluctuerende kostenpost kan er een groot verschil ontstaan tussen de verwachte efficiënte kosten en de gerealiseerde kosten. ACM achtte de kans groot dat dit zich zou voordoen. ACM heeft daarom de tarieven gecorrigeerd voor een deel van het verschil tussen de verwachte efficiënte inkoopkosten en de gerealiseerde inkoopkosten, waardoor enerzijds een beperkte doelmatigheidsprikkel voor TenneT behouden bleef, en anderzijds haar risico's als gevolg van een onjuiste schatting van deze kosten werden beperkt.¹⁴⁴
292. ACM heeft ter voorbereiding van dit besluit de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen van TenneT in de periode 2008-2014 onderzocht. ACM heeft deze gegevens vergeleken met de geschatte en gerealiseerde algemene operationele kosten

¹⁴² Zie paragraaf 5.2.5 van het stimulansbesluit.

¹⁴³ Zie Methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016, randnummer 257.

¹⁴⁴ Zie Methodebesluit transporttaken TenneT 2014-2016, randnummers 257-258.



(waarvoor geen sprake was van een tariefcorrectie) in dezelfde periode. Op basis van deze gegevens blijkt het volgende.

293. In de jaren 2008-2014 (de jaren na de overdracht van de HS-netten aan TenneT) fluctueren de gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen voor de transporttaken van TenneT tussen EUR 48 miljoen (in 2008) en EUR 75 miljoen (in 2009). De algemene operationele kosten fluctueren in dezelfde periode tussen EUR 85 miljoen (in 2008) en EUR 150 miljoen (in 2012). ACM concludeert op basis van deze gegevens dat de inkoopkosten energie en vermogen in de onderzochte periode relatief stabiel waren. De algemene operationele kosten fluctueerden sterker. ACM ziet op grond van deze gegevens geen aanleiding voor de conclusie dat de inkoopkosten energie slecht te schatten zijn en dat er een grote kans is dat er door een slechte schatting een substantieel financieel effect voor TenneT zal zijn.
294. ACM heeft ook het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen in dezelfde periode onderzocht. In de jaren 2011-2013 is er een relatief groot verschil ontstaan tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen. De schatting van de inkoopkosten energie en vermogen lag in deze periode gemiddeld EUR 23 miljoen per jaar hoger dan de realisatie. ACM ziet echter een duidelijke verklaring voor dit verschil. ACM heeft in het methodebesluit 2011-2013 op basis van eerdere realisaties een jaarlijkse toename van de hoeveelheid netverliezen van 4% per jaar verondersteld.¹⁴⁵ Bovendien heeft ACM er destijds voor gekozen geen *frontier shift* toe te passen op de inkoopkosten energie en vermogen. Dit heeft er toe geleid dat de schatting in de jaren 2011-2013 omhoog loopt terwijl de gerealiseerde kosten in dezelfde periode zijn gedaald. ACM zal in de komende periode wel een *frontier shift* toepassen op de inkoopkosten energie en vermogen en zal geen groei van de hoeveelheid netverliezen veronderstellen. ACM verwacht dat daardoor de schatting beter in lijn zal zijn met de realisaties. ACM is van oordeel dat ondanks relatief grote verschillen tussen geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen in de jaren 2011-2013, er onvoldoende aanleiding is om te concluderen dat de inkoopkosten energie en vermogen slecht te schatten zijn en er grote kans op een substantieel financieel effect voor TenneT is. ACM concludeert daarom dat de inkoopkosten energie en vermogen niet voldoen aan de criteria voor een nacalculatie.
295. Overigens kan ACM voor de regionale netbeheerders elektriciteit, voor TenneT ten aanzien van systeemtaken en voor GTS op basis van de onderzoeksgegevens uit de periode 2006 tot 2014 evenmin de conclusie trekken dat zij op voorhand een tariefcorrectie zou moeten toepassen. Een consistente toepassing van de criteria genoemd in randnummer 286 op de gegevens die ACM voorhanden heeft, leidt voor TenneT ten aanzien van transporttaken tot hetzelfde resultaat.

¹⁴⁵ In de zesde reguleringsperiode (2014-2016) heeft ACM de trend van 4% stijging niet meer toegepast, omdat de realisaties in 2010-2012 lieten zien dat de trend zich niet had voorgedaan.



296. ACM komt dan ook op basis van de onderzoeksgegevens tot de conclusie dat niet voldaan is aan de criteria genoemd in randnummer 286 van dit besluit. ACM zal daarom niet op voorhand overgaan tot een correctie van de tarieven voor het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen. Dit betekent overigens niet dat de bevoegdheid van ACM om tot een dergelijke correctie over te gaan met deze vaststelling is vervallen. Gedurende de komende reguleringsperiode kunnen zich incidenten of situaties voordoen die nopen tot een herziening van deze conclusie. ACM kan dan op grond van artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet, en in het licht van de door haar ontwikkelde nacalculatiecriteria, in de tarievenbesluiten alsnog overgaan tot een (gedeeltelijke) correctie van de inkoopkosten energie en vermogen van TenneT.

10.2 Correcties op specifieke grondslag

Omzetregulering

297. Bij de transporttarieven voor TenneT is ACM ingevolge artikel 41d, tweede lid, van de E-wet gehouden om jaarlijks te corrigeren voor het verschil in inkomsten dat wordt veroorzaakt door een verschil tussen de werkelijke afzet van TenneT en de vooraf verwachte afzet van TenneT. Deze correctie 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). Ten aanzien van de inkomsten ter dekking van de kosten voor systeemtaken voert ACM op dezelfde wijze deze correctie uit, zie hiervoor het methodebesluit systeemtaken.¹⁴⁶

Toevoeging en correctie inkoopkosten transport op naastgelegen netten

298. Op grond van artikel 41b, tweede lid, voegt ACM de kosten die een netbeheerder voor de uitvoering van transporttaken en systeemtaken bij een andere netbeheerder in rekening brengt toe aan de totale inkomsten zonder toepassing van de wettelijke formule.¹⁴⁷ ACM schat deze kosten aan de hand van het gemiddelde over 2013 tot en met 2015 en toepassing van een inflatiecorrectie.
299. Bij de jaarlijkse tarievenbesluiten corrigeert ACM vervolgens voor het verschil tussen de geschatte en de daadwerkelijke inkoopkosten transport van TenneT. Bij TenneT heeft dit betrekking op de HS-netten van TenneT vanaf naastgelegen netten en op de kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation. De kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation worden in ENTSO-E verband bepaald.¹⁴⁸ Deze correctie vindt jaarlijks plaats

¹⁴⁶ Zie hoofdstuk 9 methodebesluit systeemtaken.

¹⁴⁷ Zie ook randnummer 40 van dit besluit.

¹⁴⁸ ENTSO-E staat voor European Network of Transmission System Operators for Electricity. De InterTSO compensation wordt bepaald op grond van artikel 13 van de Verordening en de uitwerking daarvan 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.



door het verschil tussen geschatte en gerealiseerde kosten over een jaar (t) te verwerken in het tarief dat wordt vastgesteld voor het jaar (t+2).

Toevoeging bedrag dat de netbeheerder op zee in rekening brengt

300. Op grond van artikel 41c, achtste lid, van de E-wet ACM, indien de netbeheerder van het net op zee een bedrag in rekening brengt bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, dit bedrag toevoegen aan de totale inkomsten bij het vaststellen van de tarieven.¹⁴⁹
301. ACM geeft hieraan uitvoering door bij de vaststelling van de tarieven zo nodig het betreffende bedrag toe te voegen aan de totale inkomsten. ACM zal bij de tarievenbesluiten bezien in welk jaar zij de correctie voor het bedrag dat de netbeheerder op zee in rekening brengt kan verwerken in de tarieven.

Veilingmiddelen

302. Zoals in randnummers 42 en 52 toegelicht kan ACM de veilingmiddelen betrekken bij het vaststellen van de tarieven. In de bevoegdhedenovereenkomst is ACM met TenneT overeengekomen wanneer bestaande en nieuwe veilingmiddelen beschikbaar komen voor teruggave aan afnemers via de tarieven. In de bevoegdhedenovereenkomst is vastgelegd hoe de veilingmiddelen vervolgens verwerkt worden in de tarieven. ACM zal hieraan uitvoering geven bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven.

Toevoeging en correctie geschatte (vermogens)kosten voor RCR-investeringen

303. Op grond van artikel 41c, zevende lid, aanhef en onder a en b, van de E-wet moet ACM de kosten schatten van investeringen waarop de RCR van toepassing is en deze betrekken bij het vaststellen van de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.¹⁵⁰ Dit betreft RCR-investeringen die nog niet in gebruik zijn genomen in het meest actuele meetjaar voor deze reguleringsperiode (2015). Het gaat om de geschatte vermogenskosten (onderdeel a) en de geschatte kosten (onderdeel b).
304. ACM geeft aan onderdeel a uitvoering door bij de vaststelling van de tarieven voor een jaar (t) een toevoeging aan de totale inkomsten voor de geschatte vermogenskosten voor dat jaar te doen. De geschatte vermogenskosten baseert ACM op de vermenigvuldiging van de verwachte totale uitgaven tot en met het jaar (t) aan RCR-investeringen (die nog niet in gebruik zijn genomen) en de nominale WACC voor nieuw vermogen (die geldt in dat jaar). Bij de verwachte totale uitgaven worden vanzelfsprekend de reeds vergoede vermogenskosten niet meer betrokken.
305. ACM geeft aan onderdeel b uitvoering door bij de vaststelling van de tarieven voor een jaar (t) een toevoeging aan de totale inkomsten voor de geschatte kosten voor dat jaar op te nemen

¹⁴⁹ Dit artikellid is in de E-wet geïntroduceerd bij de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord.

¹⁵⁰ Dit artikellid is in de E-wet geïntroduceerd bij de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord.



voor de RCR-investeringen die in gebruik zijn of worden genomen. De geschatte kosten bestaan uit kapitaalkosten en operationele kosten. Voor de bepaling van de kapitaalkosten wordt aangesloten bij de reguliere systematiek ($WACC * GAW +$ afschrijvingen), zie paragraaf 0. De afschrijvingen bepaalt ACM aan de hand van de maand van ingebruikname en de regulatorische afschrijvingstermijn van een investering. Hierbij maakt ACM gebruik van de (reële) WACC voor nieuw vermogen zoals bepaald met dit besluit en vanaf het jaar na ingebruikname ook van de frontiershift. Voor de bepaling van operationele kosten hanteert ACM een forfaitaire vergoeding van 1% van de totale efficiënte investeringsuitgave (inclusief reeds vergoede vermogenskosten). Voor de PCI Cobra-kabel geldt vanwege de stimulansen die ACM hierop toepast een afwijkend percentage voor de schatting van de extra efficiënte operationele kosten voor het offshore deel van de kabel.¹⁵¹ Dit percentage is voor het offshore deel 3,4% van de totale efficiënte (op basis van de projectspecifieke toets) vastgestelde investeringsuitgave. Voor de operationele kosten van het onshore deel geldt het gebruikelijke percentage van 1%.

306. Op grond van artikel 41c, tweede lid, onder e kan ACM een correctie toepassen voor het verschil tussen de geschatte (vermogens)kosten van RCR-investeringen als bedoeld in artikel 41c, zevende lid, van de E-wet en de gerealiseerde efficiënte kosten. ACM is voornemens gebruik te maken van deze correctiemogelijkheid om drie redenen. Ten eerste is ACM verplicht om de kosten van in gebruik genomen investeringen als bedoeld in artikel 20e en 20d, van de E-wet, voor zover doelmatig, jaarlijks in de tarieven te verwerken. Dit omvat ook de in gebruik genomen RCR-investeringen. Ten tweede kunnen de schattingen van de (vermogens)kosten van (complexe) RCR-investeringen in uitvoering per jaar aanzienlijk afwijken van de realisaties, omdat ACM niet kan schatten op basis van historische gegevens en het gaat om (jaarlijkse) kosten van investeringen die nog in uitvoering zijn. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat door versnellingen of vertragingen in het tempo van realisatie ten opzichte van de verwachting, de gerealiseerde kosten van een RCR-investering in een bepaald jaar sterk afwijken van de schatting. Ten derde kan ACM bij de schatting van de verwachte kosten geen rekening houden met eventuele inefficiënties. Achteraf kan ACM wel de efficiëntie van RCR-investeringen toetsen en moet dit ook doen, op grond van artikel 20d van de E-wet. ACM zal voor elke RCR-investering corrigeren voor het verschil tussen geschatte kosten en gerealiseerde efficiënte kosten na de projectspecifieke efficiëntiemeting. ACM kan tussentijds al corrigeren voor verschillen tussen geschatte en gerealiseerde kosten om de impact van laatstgenoemde correctie te beperken.

Niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen

307. ACM zal, overeenkomstig artikelen 20d en 20e, vierde lid, van de E-wet de kosten van in gebruik genomen RCR-investeringen en van investeringen als bedoeld in artikel 20e, tweede of derde lid, van de E-wet, voor zover doelmatig, jaarlijks in de tarieven verwerken.

¹⁵¹ Zie paragraaf 5.2.5 van het stimulansbesluit.



308. Voor RCR-investeringen verwijst ACM naar de randnummer hierboven. Voor andere niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen bepaalt ACM de kosten aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgave voor zover efficiënt. ACM gebruikt voor de berekening van de kapitaalkosten de regulatorische afschrijvingstermijnen en de WACC voor nieuw vermogen, zoals deze worden vastgelegd in dit besluit en het besluit tot vaststelling van de x-factor. De afschrijvingen bepaalt ACM aan de hand van de maand van ingebruikname en de regulatorische afschrijvingstermijn van een investering. De vermogenskostenvergoeding is gelijk aan de waarde van een investering aan het einde van een jaar vermenigvuldigd met de WACC.



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 lid, aanhef en onder a, en tweede lid, van de E-wet, vast voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

ACM doet mededeling van dit besluit in de Staatscourant. Voorts publiceert de Autoriteit Consument en Markt dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid



Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
ACM	Autoriteit Consument en Markt.
Awb	Algemene wet bestuursrecht.
Bevoegdheden-overeenkomst	Bevoegdhedenovereenkomst tussen TenneT en ACM van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/206388_OV.
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven.
CBL-overeenkomsten	Cross Border Lease-overeenkomsten.
cpi	Consumentenprijsindexcijfer.
E3grid2012	Onderzoeksrapport Frontier e.a., <i>E3GRID2012 – European TSO Benchmarking Study</i> , juli 2013.
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 schatting van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) voor de uitvoering van de transporttaken in het jaar 2021.
E-wet	Elektriciteitswet 1998.
<i>Frontier shift</i>	De verwachte generieke productiviteitsverbetering.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
GTS	Gasunie Transportservices B.V.
InterTSO compensation	Vergoedingsmechanisme van transmissiesysteembeheerders voor kosten die veroorzaakt worden door op hun net optredende grensoverschrijdende elektriciteitsstromen als bedoeld in artikel 13 van de Verordening.
KCD	Kwaliteits- en capaciteitsdocument zoals bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de E-wet.
kV	Kilovolt.
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 en landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom.
Liander	Liander N.V.
Methodebesluit	Het besluit van ACM waarmee zij de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vaststelt.
Methodebesluit systeemtaken	Methodebesluit systeemtaken 2017-2021, kenmerk ACM/DJZ/2016/201582.
Methodebesluit transporttaken TenneT	Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/200654. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit transporttaken TenneT voor de periode



Begrip	Toelichting
2014-2016	2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).
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 onderdeel uitmaken van een directe lijn of liggen binnen de installatie van een producent of van een afnemer.
OPI	Output Prijzen Index.
PCI	Project of Common Interest als bedoeld in Verordening (EU) nr. 347/2013.
RAR	Regulatorische Accounting Regels. De standaard van ACM volgens welke netbeheerders hun financiële gegevens aan ACM dienen te verstrekken.
RCR	Rijkscoördinatieregeling bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening.
RCR-investeringen	Investeringen waarop de RCR van toepassing is.
Rebel 2016	Onderzoeksrapport Rebel Energy, Water & Climate, <i>The WACC for Dutch TSO's and DSO's</i> , 2016.
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 voor TenneT de x-factor en de rekenvolumina vaststelt.
- 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.
- zevende	De zevende reguleringsperiode betreft het jaar 2017 tot en met het jaar 2021.
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.
Stedin	Stedin B.V.
STENA2012	Onderzoeksrapport Frontier e.a., <i>STENA2012 - Benchmarking TenneT TSO 2007-2011</i> , juli 2013.
Stimulansbesluit	Besluit van ACM van 15 december 2015 met kenmerk



Begrip	Toelichting
	ACM/DE/2015/406214 ten aanzien van de interconnectorprojecten Cobra en Doetinchem-Wesel.
Systeemtaken	Taken van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, tweede lid, van de E-wet.
Tarievenbesluit	Jaarlijkse vaststelling van de tarieven door ACM als bedoeld in artikel 41c, eerste en derde lid, van de E-wet.
Tarievenvoorstel	Jaarlijks voorstel voor de tarieven als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.
TFP	Totale Factorproductiviteit.
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 van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, eerste lid, van de E-wet.
TSO	Transmission System Operator.
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.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
Wettelijke formule	De formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet waarmee ACM de x-factor en de rekenvolumina toepast op de totale inkomsten.
Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord	Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord), Stb. 2016, 116.
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.