



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/556642
Zaaknummer : ACM/21/051147, ACM/19/035347, ACM/19/035348, ACM/19/035350,
ACM/19/035349

Bijlage 4 bij het methodebesluit regionale netbeheerders gas 2022-2026
Bijlage 4 bij het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2022-2026
Bijlage 5 bij het methodebesluit Transporttaken TenneT 2022-2026
Bijlage 6 bij het methodebesluit Systeemtaken TenneT 2022-2026
Bijlage 5 bij het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee 2022-2026

Reactie op de zienswijzen van belanghebbenden

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Ontvankelijkheid	6
3	Proces	8
4	Redelijk rendement	20
4.1	Stelselkeuze voor elektriciteit	20
4.2	WACC	24
5	Benchmark TenneT	58
6	Methode van regulering	112
6.1	Beoordelingskader	112
6.2	Bepalen van de x-factor / doelmatigheidsfactor	113
6.3	Bepalen efficiënte kosten (per eenheid output)	117
7	Bepalen van de waarde van de parameters	153
7.1	Dynamische efficiëntieparameter TenneT	153
7.2	Productiviteitsverandering regionale netbeheerders	155
7.3	Projectspecifieke toets TenneT	156
7.4	Bepalen van de q-factor regionale netbeheerders elektriciteit	162
8	Methode tot vaststelling van de rekenvolumes	170
9	Relatie tot tarievenbesluiten	172
9.1	Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid	172
	Tabel 1- Overzicht voorgestelde aanpassingen van technische/gedetailleerde aard door belanghebbende	190
	Tabel 2- Overzicht van ontvangen zienswijzen en gevolgen voor methodebesluiten	190

Bijlage: Overzicht van ontvangen zienswijzen en gevolgen voor methodebesluiten

1 Inleiding

1. In deze bijlage behandelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de zienswijzen die zijn ingediend door belanghebbenden op het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT 2022-2026 van 19 april 2021 met kenmerk ACM/UIT/552061, het ontwerpbesluit Systeemtaken TenneT 2022-2026 van 19 april 2021 met kenmerk ACM/UIT/552048, het ontwerpbesluit netbeheerder van het Net op Zee van 19 april 2021 met kenmerk ACM/UIT/552063 het ontwerpbesluit regionale netbeheerders gas van 19 april 2021 met kenmerk ACM/UIT/552087 en het ontwerpbesluit regionale netbeheerders elektriciteit van 19 april 2021 met kenmerk ACM/UIT/552051.
2. Deze bijlage maakt deel uit van de methodebesluiten Transporttaken TenneT 2022-2026 met kenmerk ACM/UIT/556553, Systeemtaken TenneT 2022-2026 met kenmerk ACM/UIT/556550 netbeheerder van het Net op Zee 2022-2026 met kenmerk ACM/UIT/556554, het methodebesluit regionale netbeheerders gas 2022-2026 met kenmerk ACM/UIT/556542 en het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2022-2026 met kenmerk ACM/UIT/556547.
3. De ACM heeft geen mondelinge zienswijzen ontvangen op genoemde ontwerpbesluiten. De ACM heeft schriftelijke zienswijzen ontvangen van:

Respondenten
TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT)
Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW)
Netbeheer Nederland (hierna: NBNL)
Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin)
Enexis Netbeheer B.V. (hierna: Enexis)
Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland)
Liander N.V. (hierna: Liander)
Enduris B.V. (hierna: Enduris)
N.V. Rendo (hierna: Rendo)
dr. [Vertrouwelijk]

4. In hoofdstuk 2 gaat de ACM in op de ontvankelijkheid van de respondenten.
5. Elke zienswijze is voorzien van een reactie van de ACM. Bij de hoofdstukindeling van de zienswijzebijlage behandelt de ACM de zienswijzen over het redelijk rendement en de benchmark TenneT als eerste. Vervolgens heeft de ACM aangesloten bij de hoofdtekst van de methodebesluiten. De zienswijzen zijn per onderwerp geclusterd, kort samengevat en genummerd. Bij elke aldus geclusterde zienswijze is in een tabel aangegeven welke respondenten een zienswijze op dit onderwerp hebben ingediend, en op welk ontwerpbesluit deze zienswijze is ingediend. Ook geeft de ACM aan of de zienswijze heeft geleid tot wijziging¹ van het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit en waar in het betreffende methodebesluit die terug te vinden is. Hierbij merkt de ACM op dat zienswijzen die de gemaakte keuze of het standpunt van de ACM ondersteunen, geen

¹ Onder een wijziging wordt in dit verband ook verstaan een tekstuele wijziging van het methodebesluit of een gewijzigde of aanvullende motivering van het methodebesluit.

verzoek tot wijzigingen van het ontwerpbesluit inhielden; bij deze zienswijzen is de conclusie dan ook steeds dat zij niet hebben geleid tot een dergelijke wijziging. De bijlage bij deze zienswijzebijlage bevat een overzicht van de zienswijzen met daarbij aangegeven of zij om wijziging van het ontwerpbesluit verzochten, of de zienswijze daartoe heeft geleid en zo ja, een korte beschrijving van de aanpassing en de plaats waar deze aanpassing in het betreffende methodebesluit is gedaan..

6. Een aantal netbeheerders heeft in de zienswijzen expliciet verwezen naar de reactie die NBNL op de ontwerpbesluiten voor regionale netbeheerders elektriciteit en gas heeft gegeven namens de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. Ook citeren en/of resumeren enkele netbeheerders de reactie van NBNL. In deze bijlage gaat de ACM hier als volgt mee om. Voor zover de zienswijze van een individuele netbeheerder (gedeeltelijk) afwijkt van de zienswijze van NBNL heeft de ACM deze zienswijze separaat behandeld. Indien de zienswijze overeenkomt met de zienswijze van NBNL, refereert ACM alleen aan de door NBNL ingebrachte zienswijze.
7. Vier belanghebbenden hebben een zienswijze ingediend op de methodebesluiten voor de regionale netbeheerders gas en/of elektriciteit voor de periode 2022-2026, terwijl deze zienswijzen niet zien op de hiervoor genoemde besluiten. De ACM geeft deze zienswijzen hieronder beknopt weer en licht daarbij toe waarom deze niet tot wijziging van de ontwerpbesluiten kunnen leiden.

Respondent	Zienswijze	Korte toelichting
Stedin	Stedin verzoekt de ACM om in het methodebesluit 2022-2026 op te nemen dat de ACM onderzoek doet naar de schattingsmethode voor de reguleringsperiode hierna.	De zienswijze ziet niet op de inhoud van het methodebesluit voor 2022-2026. De ACM zal deze zienswijzen dan ook niet verder in behandeling nemen, maar blijft graag met Stedin in gesprek over het aangedragen onderwerp.
NBNL	Indien er ook een afschrijvingsklif voor gas is, dient de ACM volgens NBNL ook rekening te houden met de investeringen gedurende de reguleringsperiode.	De afschrijvingsklif voor de netbeheerders gas treedt niet op in de reguleringsperiode 2022-2026.
Enexis	Enexis stelt dat zij mogelijk belanghebbende zal zijn bij het methodebesluit systeemtaken TenneT, als gevolg van de filtering van de systeemtaak bij de methode voor inkoopkosten transport in de maatstaf.	De beoordeling of Enexis als belanghebbende kwalificeert bij het methodebesluit systeemtaken TenneT, in de zin van de Awb, is geen onderdeel van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2022-2026. Daarnaast stond het Enexis vrij om een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit systeemtaken TenneT.

Westland	Westland uit zorgen over de uitwerking van de nacalculatie voor groei in decentrale opwek. Westland beschrijft een mogelijke situatie waarin naar haar mening de mutatie van het invoedingssaldo niet het juiste uitgangspunt ter bepaling van de na te calculeren groei in decentrale opwek is, waardoor er een mogelijk risico is op het ontvangen van te veel of te weinig inkomsten.	De ACM begrijpt dat de zienswijze van Westland ziet op de rekenkundige uitwerking. Deze uitwerking is echter onderdeel van de jaarlijkse tarievenbesluiten en ziet niet op het methodebesluit. De ACM verzoekt Westland om haar zienswijze in het kader van de tarievenbesluiten in te brengen.
----------	--	---

2 Ontvankelijkheid

8. Op grond van artikel 3:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kunnen belanghebbenden zienswijzen op een ontwerpbesluit naar voren brengen. De ACM dient dus te beoordelen of de partijen die mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren hebben gebracht ook daadwerkelijk belanghebbende zijn in de zin van de Awb.
9. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bepaalt dat onder een belanghebbende wordt verstaan “degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”. Daarbij is volgens vaste jurisprudentie van belang dat het gaat om een eigen, objectief bepaalbaar, actueel en persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het besluit betrokken is. Naast de algemene regels uit de Awb zijn voor de methodebesluiten ook artikel 82 van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) en artikel 61 van de Gaswet van belang, aangezien deze bepalingen tot gevolg hebben dat bepaalde representatieve organisaties geacht moeten worden belanghebbende te zijn besluiten genomen op grond van de E-wet en de Gaswet.
10. Voor de ontvankelijkheid van een zienswijze is niet alleen vereist dat de indiener daarvan belanghebbende is bij het betreffende besluit, maar ook dat de termijn in acht is genomen, de indiener een procesbelang heeft en de inhoud van de zienswijze aan bepaalde eisen voldoet. Op grond van artikel 3:16 van de Awb bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van een zienswijze zes weken en vangt deze termijn aan met ingang van de dag waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen op de ontwerpbesluiten liep dus van 19 april 2021 tot en met 31 mei 2021. Op grond van artikel 3:16, derde lid, en artikel 6:9 van de Awb is een zienswijze op tijd ingediend indien die voor het einde van de termijn is ontvangen of – in geval van verzending per post – indien die voor het einde van de termijn ter post is bezorgd en deze niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.
11. Ten aanzien van één partij, [Vertrouwelijk, heeft de ACM vastgesteld dat deze niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, kan worden aangemerkt bij het ontwerpbesluit waarop de betreffende zienswijze is ingediend. De ACM licht hierna toe waarom deze partij geen belanghebbende is.
12. [Vertrouwelijk heeft een zienswijze ingediend op het ontwerpbesluit regionale netbeheerders elektriciteit. Uit de ingediende zienswijze blijkt dat [Vertrouwelijk] universitair docent is aan de Technische Universiteit Delft en dat hij deze zienswijze heeft ingediend vanuit zijn rol als onderzoeker en universitair docent met betrekking tot onderwerpen als leveringszekerheid en betrouwbaarheid van elektriciteitsnetten en beloningsmechanismes voor netbeheerders, zoals de q-factor. [Vertrouwelijk] geeft aan dat het hem niet direct duidelijk is of hij kwalificeert als belanghebbende bij het hiervoor genoemde besluit, maar dat hij zijn zienswijze hoe dan ook graag onder de aandacht brengt van de ACM.
13. De ACM constateert dat [Vertrouwelijk] bij het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit geen belanghebbende is in de zin van de Awb. [Vertrouwelijk] heeft deze zienswijze ingediend

vanuit zijn rol als onderzoeker en docent en heeft daarom geen persoonlijk en rechtstreeks belang bij het hiervoor genoemde methodebesluit.

14. Nu de ACM [Vertrouwelijk] niet als belanghebbende kan aanmerken bij het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2022-2026, wordt zijn zienswijze niet-ontvankelijk verklaard.
15. Voor de goede orde merkt de ACM op dat de overige partijen die zienswijzen hebben ingediend als belanghebbende worden aangemerkt en ook voldoen aan de andere eisen voor ontvankelijkheid.

3 Proces

Zienswijze 1 “Onvoldoende ruimte voor input van TenneT tijdens het besluitvormingsproces”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “Onvoldoende ruimte voor input van TenneT tijdens het besluitvormingsproces”

16. TenneT stelt dat de ACM vele klankbordgroepen heeft georganiseerd om de onderwerpen te bespreken. Die inspanning, ook onder speciale omstandigheden als gevolg van de Coronapandemie, waardeert TenneT. Desalniettemin stelt TenneT dat er in de voorbereidingsfase onvoldoende ruimte is geweest om input te geven tijdens het besluitvormingsproces en om de diverse onderzoeken te becommentariëren.
17. TenneT stelt dat het OPEX-onderzoek Net op Zee (hierna: het onderzoek van DNV) bijvoorbeeld niet zelfstandig leesbaar is, waardoor TenneT niet kan reproduceren hoe de onderzoekers tot bepaalde conclusies gekomen zijn. Ook bij de projectspecifieke doelmatigheidstoets van Borssele was te weinig dialoog mogelijk met de ACM. Met betrekking tot het benchmarkonderzoek is de klankbordgroep niet goed geïnformeerd over bijvoorbeeld de impact van het transformatorissue op de score van TenneT.
18. Op het door TenneT gegeven commentaar kwam niet altijd een afdoende reactie van de ACM en haar adviseurs. Daarmee is de voorbereiding in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Bij de nacalculatie van de WACC bijvoorbeeld, heeft de discussie niet of nauwelijks kunnen plaatsvinden in de klankbordgroepbijeenkomsten. Een ander voorbeeld betreft de discussie over de door de netbeheerders gewenste overstap naar een nominale WACC, waarbij de discussie is verplaatst tot na publicatie van de ontwerpbesluiten. De discussie over de nominale WACC is daarmee geen integraal onderdeel geweest van het wettelijk vooroverleg.

Reactie zienswijze “Onvoldoende ruimte voor input van TenneT tijdens het besluitvormingsproces”

19. De ACM herkent zich in het algemeen niet in het door TenneT geschetste beeld. De ACM heeft deelnemers aan de klankbordgroepen zeer uitgebreid meegenomen in de besluitvorming. Daarnaast heeft de ACM met TenneT overlegd en TenneT de kans gegeven te reageren op concepten van rapporten. Van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is dan ook geen sprake.
20. Voor zover de zienswijze ziet op de nacalculatie van de WACC, stelt de ACM dat deze in de klankbordgroepenbijeenkomst van 4 februari 2021 uitgebreid aan de orde is geweest. Over de stelselkeuze voor de WACC bij elektriciteit heeft de ACM op 12 oktober 2020 een klankbordgroepbijeenkomst georganiseerd. De ACM heeft zelfs een extra expertmeeting

georganiseerd na publicatie van de ontwerpbesluiten, om zoveel mogelijk gelegenheid te bieden tot uitleg en overleg. De ACM merkt op dat het wettelijk vooroverleg op grond van de E-wet moet plaatsvinden voorafgaand aan publicatie van het definitieve methodebesluit. Het overleg over de stelselkeuze van de WACC vindt plaats voordat de methode definitief wordt vastgesteld, en maakt daardoor, anders dan TenneT stelt, deel uit van het wettelijk vooroverleg.

21. Voor zover de zienswijze ziet op andere onderzoeken is de reactie van de ACM opgenomen bij deze onderdelen. Het onderzoek van DNV wordt behandeld in de zienswijze *“Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee”*, de projectspecifieke doelmatigheidstoets Borsselle in de zienswijze *“TenneT is het niet eens met de procedure van de projectspecifieke toets”* en de benchmark in hoofdstuk 5 Benchmark TenneT en voor transformer power in bijzonder de zienswijze *“Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO’s: transformatorvermogen”*. De ACM wijst er daarbij op dat TenneT in het kader van de benchmark schriftelijk in zienswijzen en mondeling tijdens klankbordgroepen en bilaterale overleggen veel kritische input heeft geleverd, zowel in de voorfase van de benchmarkstudie als tijdens de besluitvorming van de ACM. Het standpunt dat TenneT onvoldoende ruimte voor input zou zijn gegeven, deelt de ACM dus niet. Zoals blijkt uit het OMB en deze zienswijzebijlage heeft de ACM de input van TenneT zorgvuldig afgewogen en meegenomen in haar besluitvorming. Bijvoorbeeld op het vlak van transformatorvermogen binnen de benchmark, heeft de input van TenneT gezorgd voor een significante en door TenneT gewenste aanpassing.

Conclusie zienswijze “Onvoldoende ruimte voor input van TenneT tijdens het besluitvormingsproces”

22. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 2 “De ACM moet onderzoek doen naar het effect van onzekere ontwikkelingen, zoals de energietransitie”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “De ACM moet onderzoek doen naar het effect van onzekere ontwikkelingen, zoals de energietransitie”

23. TenneT constateert dat de ACM op het gebied van de energietransitie zeer beperkt onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de transitie op het kostenniveau van TenneT. Zo is er geen onderzoek gedaan naar de verwachte ontwikkeling van kosten voor congestiemanagement en netverliezen, heeft het benchmarkonderzoek geen rekening gehouden met *cost drivers* van TenneT die in het kader van de energietransitie zeer relevant zijn en brengt de leveringszekerheid, die van groot belang is, extra onderhoudskosten met zich mee, terwijl de ACM daar geen rekening mee

houdt. De balans tussen de verschillende doelen van regulering (doelmatigheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid) is dus niet goed. Bovendien voldoet de methode volgens TenneT niet aan artikel 18, tweede lid, van Verordening 2019/943. Daarin zijn vier onderwerpen opgenomen, terwijl de ACM het versterken van marktintegratie en de voorzieningszekerheid en het bevorderen van innovatie in het belang van de consument niet meeneemt.

Reactie zienswijze “De ACM moet onderzoek doen naar het effect van onzekere ontwikkelingen, zoals de energietransitie”

24. Voor zover de reactie ziet op financierbaarheid van TenneT in relatie tot de energietransitie, wordt dit onderwerp besproken in paragraaf 4.1. Hieruit blijkt dat de ACM de onzekere ontwikkelingen meeneemt. In het algemeen merkt de ACM op dat zij verschillende onderzoeken heeft gedaan naar de energietransitie en regulering. Daaruit is niet gebleken dat de energietransitie leidt tot (hogere) kosten die niet worden vergoed. Voor zover de energietransitie nieuwe taken en hogere leveringszekerheidseisen voor TenneT met zich brengt, worden deze meegenomen en vergoed door de reguleringsmethode. De stelling van TenneT dat de energietransitie leidt tot hogere kosten doordat er meer kosten worden gemaakt voor energie en vermogen wordt behandeld onder “*De inkoopkosten E&V voor de systeemtaken worden terecht volledig nagecalculeerd*”.
25. Het standpunt van TenneT dat de methode niet zou voldoen aan artikel 18, tweede lid, van Verordening 2019/943, deelt de ACM niet. Het bevorderen van innovatie in het belang van de consument ziet de ACM als een algemeen doel van de reguleringsmethode, hetgeen tot uitdrukking komt in paragraaf 3.2.2 van het methodebesluit. Het versterken van marktintegratie en voorzieningszekerheid is ook een algemeen onderdeel van de taken van de netbeheerder en daarmee van de regulering. Dit komt tot uitdrukking in de eisen die aan de netbeheerder worden gesteld (bijvoorbeeld in de enkelvoudige storingsreserve en de 70%-eis op kritieke netelementen) en de vergoedingen die de netbeheerder krijgt door middel van de regulering zijn erop gericht de netbeheerder de mogelijkheid te geven aan deze eisen te kunnen voldoen.

Conclusie zienswijze “De ACM moet onderzoek doen naar het effect van onzekere ontwikkelingen, zoals de energietransitie”

26. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 3 “TenneT heeft geen realistische mogelijkheid om de efficiëntiedoelstelling te behalen”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “TenneT heeft geen realistische mogelijkheid om de efficiëntiedoelstelling te behalen”

27. Binnen de voorgenomen reguleringsmethode is er volgens TenneT geen realistische mogelijkheid om de efficiëntiedoelstelling te behalen. Er is enkel *downside risk*, en daardoor geen doelmatige prikkel.
28. TenneT stelt dat het uitgangspunt om uit te gaan van de meest efficiënte netbeheerder (in plaats van de gemiddeld efficiënte netbeheerder) zal resulteren in een te zware efficiëntiedoelstelling.

Reactie zienswijze “TenneT heeft geen realistische mogelijkheid om de efficiëntiedoelstelling te behalen”

29. De reactie op deze zienswijze is terug te vinden bij de reactie op de zienswijze “Vergelijking met de frontier geeft geen mogelijkheid tot outperformance” in hoofdstuk 5.

Conclusie zienswijze “TenneT heeft geen realistische mogelijkheid om de efficiëntiedoelstelling te behalen”

30. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 4 “Tekortkomingen van de ACM bij totstandkoming reguleringsmethode elektriciteit”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
NBNL Stedin Enexis	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Tekortkomingen van de ACM bij totstandkoming reguleringsmethode elektriciteit”

31. NBNL vindt dat de reguleringsmethode voor elektriciteit niet adequaat en robuust is doordat deze onzorgvuldig tot stand is gekomen. NBNL is van mening dat de ACM de verantwoordelijkheden van de ACM en die van de netbeheerders omdraait voor wat betreft het aannemelijk en aantoonbaar maken van de standpunten en gevolgen van de voorgestelde methode. NBNL vindt dat zij haar argumenten voldoende heeft onderbouwd en dat de ACM niet of onvoldoende heeft gereageerd op de onderwerpen congestiemanagement, de stijging van de kosten per eenheid output, de gevolgen van de energietransitie en het handhaven van het reële stelsel van de WACC. Ook is de ACM niet

bereid geweest om verschillende punten van netbeheerders nader te onderzoeken, terwijl zij dit wel had moeten doen, aldus NBNL.

32. Enexis geeft aan dat zij aan de ACM bij herhaling heeft laten weten dat het ontwerpbesluit naar haar mening niet in lijn is met het wettelijk kader voor wat betreft de correctie op de inkoopkosten van transport. Enexis stelt dat zij de ACM meerdere malen heeft verzocht om een reactie, maar de ACM heeft hier niet op heeft gereageerd.
33. Tot slot stelt ook Stedin zich op het standpunt dat de ACM niet inhoudelijk heeft gereageerd op haar inbreng omtrent de q-factor. Stedin stelt dat de ACM daarmee geen gevolg geeft aan de wettelijke verplichting, die volgt uit artikel 41, eerste lid, van de E-wet, om het methodebesluit vast te stellen na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties.

Reactie zienswijze "Tekortkomingen van de ACM bij totstandkoming reguleringsmethode elektriciteit"

34. De ACM herkent zich niet in het door NBNL, Enexis en Stedin geschetste beeld. De ACM is van mening dat het ontwerpbesluit zorgvuldig tot stand is gekomen en dat zij daarbij voldoende ruimte heeft gegeven voor overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties.
35. Naar aanleiding van de zienswijze van NBNL merkt de ACM op dat zij haar keuzes op de genoemde onderwerpen wel degelijk voldoende heeft onderbouwd en hierover voldoende overleg heeft gehad met NBNL. De ACM heeft in de klankbordgroepbijeenkomsten, als onderdeel van de voorbereidingsfase van het ontwerpbesluit, uitgebreid stilgestaan bij de verschillende onderwerpen.² De ACM deelt de zienswijze van NBNL op dit punt dan ook niet .
36. Ook is de ACM het niet eens met het standpunt van NBNL dat de ACM geen nader onderzoek heeft gedaan op punten waar de ACM dat had moeten doen. Zoals blijkt uit hoofdstuk 4 en 5 van het methodebesluit heeft de ACM waar nodig (voor)onderzoek gedaan en daarop haar keuzes gebaseerd. De ACM heeft NBNL ruimte geboden om aan te geven waar de keuzes van de ACM onjuist zouden zijn en de ACM heeft NBNL gevraagd om daarbij te onderbouwen waarom dat het geval zou zijn. Bij het uitblijven van een (nadere) onderbouwing van NBNL, heeft de ACM besloten om geen (nader) onderzoek te doen. Als voorbeeld hiervan verwijst de ACM naar zienswijze "*Kosten van congestiemanagement moeten worden nagecalculeerd*". Specifiek ten aanzien van de discussie over het hanteren van een reële of nominale WACC bij elektriciteit merkt de ACM nog op dat zij ook nog na publicatie van het ontwerpbesluit een extra expertmeeting heeft georganiseerd op 29 april 2021, om zoveel mogelijk gelegenheid te bieden tot uitleg en overleg. Deze expertmeeting is gezien het feit dat het wettelijk vooroverleg, op grond van de E-wet, moet plaatsvinden voorafgaand aan publicatie van het definitieve methodebesluit ook deel van het wettelijke vooroverleg.
37. Met betrekking tot de zienswijze van Enexis is de ACM van mening dat zij wel degelijk en voldoende heeft gereageerd op het standpunt van Enexis over inkoopkosten transport. De ACM heeft tijdens de klankbordgroepbijeenkomsten van 12 oktober 2020 en 20 november 2020 uitgebreid

² De ACM verwijst voor de hoofdpuntenverslagen van de REG2022 klankbordgroepbijeenkomsten naar haar website.

stilgestaan bij dit onderwerp.³ De verzoeken die Enexis daarna aan de ACM heeft gestuurd, betroffen een herhaling van eerder besproken standpunten. Daarom zag de ACM geen reden om hier opnieuw inhoudelijk op te reageren. Verder is de ACM het ook niet eens met het standpunt van Enexis dat het ontwerpbesluit niet in lijn is met het wettelijk kader voor wat betreft de correctie op de inkoopkosten van transport. De ACM verwijst voor een toelichting hierbij naar zienswijze *“Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf”*.

38. Tot slot stelt de ACM het volgende voor wat betreft de zienswijze van Stedin orent de q-factor . De ACM heeft de ruimte geboden aan Stedin om tijdens de klankborgroepbijeenkomst van 26 oktober 2020 een presentatie te geven.⁴ De ACM was en is van mening dat de huidige q-factor houdbaar is. Voor een nadere toelichting hierop verwijst de ACM naar haar reactie op de zienswijzen *“De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken”*, *“De q-factoren moeten op nul worden vastgesteld”* en *“De ACM dient een alternatieve q-factor op basis van SAIDI te hanteren”* in paragraaf 7.4 van deze zienswijzebijlage. Daarom is de ACM ook voor wat betreft de zienswijze van Stedin van mening dat zij tegemoet is gekomen aan haar wettelijke verplichting die volgt uit artikel 41, eerste lid, van de E-wet.

Conclusie zienswijze “Tekortkomingen van de ACM bij totstandkoming reguleringsmethode elektriciteit”

39. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 5 “Impact van de methode op de regulatorische positie/financierbaarheid van de netbeheerders”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL Stedin TenneT	RNB E RNB G Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “Impact van de methode op de regulatorische positie/financierbaarheid van de netbeheerders”

40. NBNL geeft in haar zienswijze aan dat de netbeheerders aandacht hebben gevraagd voor een integrale analyse van het effect van de methode op de regulatorische positie van de netbeheerders en naar de impact van de methode op de commerciële winst- en verliesrekening. NBNL stelt dat de ACM gehoor lijkt te hebben gegeven aan het laatste, middels recente informatieverzoeken van de ACM aan de netbeheerders. NBNL betoogt dat het uitgangspunt moet zijn dat een robuuste

³ Zie de hoofdpuntenverslagen van de klankbordgroepbijeenkomsten van 12 oktober 2020 en 20 november 2020.

⁴ Zie het hoofdpuntenverslag van de klankbordgroepbijeenkomst van 26 oktober 2020.

reguleringsmethode te allen tijde op basis van regulatorische cijfers de toets der kritiek kan doorstaan. NBNL stelt dat de ACM een integrale analyse evenwel niet heeft willen maken, en verwijst hierbij naar een mailwisseling tussen de ACM en NBNL van 28 oktober 2020 en 10 november 2020.

41. Aanvullend geeft NBNL aan dat zij in haar presentatie van 25 mei 2020 een palet aan potentiële maatregelen heeft gepresenteerd. NBNL stelt dat de ACM alleen twee reparaties wilde doorvoeren, en alle suggesties van de netbeheerders en verzoeken voor de toetsing van de gevolgen voor de methode naast zich neer heeft gelegd.
42. Volgens Stedin belemmert de methode haar investeringsprogramma voor de netten, omdat de tariefopbrengsten haar onvoldoende ruimte bieden om op eigen kracht de noodzakelijke investeringen voor de energietransitie te kunnen financieren binnen de solvabiliteitseisen. De omstandigheid dat zij aan haar aandeelhouders een aanzienlijke kapitaalinjectie heeft moeten vragen voor de noodzakelijke investeringen in haar net toont aan dat de methode ondeugdelijk is en in strijd is met artikel 59, zevende lid, aanhef en onder a, van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU, aldus Stedin. De tariefregulering van de ACM kan de levensvatbaarheid van de netten van Stedin niet waarborgen.
43. TenneT is van mening dat de ACM mede vanwege de historische lage WACC onderzoek had moeten doen naar de financierbaarheid van TenneT. Volgens TenneT had de ACM uit een dergelijk onderzoek kunnen opmaken dat de ontwerpbesluiten de financiële positie van TenneT verslechteren. Hierdoor komen volgens TenneT de doelstellingen van TenneT als netbeheerder en de energietransitie in het geheel op zowel de korte als de lange termijn in het geding.

Reactie zienswijze "Impact van de methode op de regulatorische positie/financierbaarheid van de netbeheerders"

44. De ACM is van mening dat het voor de concrete uitwerking van de tariefregulering zinvol kan zijn om te kijken naar gerealiseerde winsten in de voorgaande reguleringsperiode(s). De uitkomst van een winstenonderzoek kan signalen opleveren over de effectiviteit van de regulering. Deze signalen kunnen voor de ACM aanleiding zijn om de regulering aan te passen. Daarnaast kunnen de onderzoeken informatie verschaffen over de kredietwaardigheid van de netbeheerders. De onderzoeken kunnen daarmee nuttig zijn. Dit betekent echter niet dat ACM bij het vaststellen van de methodebesluiten verplicht is om een winsten- of financierbaarheidsonderzoek uit te voeren. Een dergelijke verplichting staat bijvoorbeeld niet in de E-wet.
45. Een onderzoek naar winsten of financierbaarheid kan nooit een doel op zichzelf zijn, maar kan voor de ACM een middel zijn om bepaalde (wettelijke) doelstellingen te behalen of te borgen. Dat betekent dat er een duidelijke aanleiding voor een dergelijk onderzoek moet zijn. Die aanleiding vormt dan de basis voor de afbakening van de onderzoeksvraag en de reikwijdte van het onderzoek. Voor de verschillende onderzoeken van de ACM die de zij in het verleden heeft gedaan, was er ook

steeds een concrete aanleiding. In de voorbereiding van de methodebesluiten 2017-2021 en 2022-2026 zag en ziet de ACM geen aanleiding voor het uitvoeren van een nieuw financierbaarheidsonderzoek. Er zijn geen signalen dat een efficiënt opererende netbeheerder als gevolg van de keuzes in de reguleringsmethode niet meer financierbaar zou zijn. De ACM vergoedt deze periode de helft van de inflatievergoeding voor vermogensverschaffers via de WACC. Dit verlicht de druk op de financiële positie van netbeheerders. Zie hier voor de reactie op de zienswijze *“De ACM moet bij elektriciteit overstappen op het nominale stelsel”*

46. De ACM herkent echter de wens van de netbeheerders om een integrale analyse van het effect van de methode op de regulatorische positie en de commerciële winst- en verliesrekening van de netbeheerders. Deze wens hebben zij in de voorbereiding op de methodebesluiten verschillende malen geuit. De ACM is de netbeheerders hierin tegemoet gekomen door een integrale doorrekening aan de klankborggroep te presenteren. De presentatie van deze integrale doorrekening heeft plaatsgevonden op 15 februari 2021. Wellicht ten overvloede merkt de ACM hierbij op dat niet alle effecten van de voorgestelde reguleringsmethode vooraf opgenomen kunnen worden in de integrale doorrekening, omdat de ACM ook verscheidene nacalculaties aankondigt.
47. Daarnaast wijst NBNL de ACM op de informatieverzoeken die de ACM in het voorjaar van 2021 heeft uitgestuurd ten behoeve van de stelselkeuze voor de WACC. De ACM wil verduidelijken dat het hierbij gaat om informatieverzoeken voor een individueel onderwerp, waarbij het van belang was om voor dit individuele onderwerp het totaaleffect binnen de methode te analyseren. Dit bevestigt het eerder weergegeven standpunt van de ACM dat zij voor de individuele onderwerpen de impact op de methode in acht neemt alvorens zij hier een keuze over maakt.
48. Ten slotte geeft NBNL aan dat zij in haar presentatie van 25 mei 2020 een palet aan potentiële maatregelen heeft gepresenteerd, waarbij de ACM de suggesties en verzoeken om de toetsing van de effecten ervan op de methode naast zich neer heeft gelegd. De ACM merkt op dat zij in reactie op deze suggesties NBNL aanvullende vragen heeft gesteld op 3 juni 2020, waar NBNL op 11 juni 2020 heeft gereageerd en waarop vervolgens een bespreking heeft plaatsgevonden op de klankbordgroep van 22 juni 2020. De ACM is van mening dat de door NBNL voorgestelde maatregelen op de specifieke onderwerpen hiermee voldoende zijn bediscussieerd.

Conclusie zienswijze “Impact van de methode op de regulatorische positie/financierbaarheid van de netbeheerders”

49. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten.

Zienswijze 6 “Kwaliteit van aantal onderzoeken is onvoldoende”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “Kwaliteit van aantal onderzoeken is onvoldoende”

50. TenneT stelt dat het onderzoek naar de statische efficiëntie van TenneT tekort schiet. Ook bij het WACC-onderzoek is de analyse naar de mening van TenneT niet volledig. Bij het onderzoek van DNV heeft TenneT gebreken vastgesteld aan de totstandkoming en inhoud.

Reactie zienswijze “Kwaliteit van aantal onderzoeken is onvoldoende”

51. Verderop in deze zienswijzebijlage gaat de ACM per onderzoek in op de stellingen van TenneT over de betreffende onderzoeken. De zienswijze over het onderzoek naar de statische efficiëntie wordt besproken in hoofdstuk 5. De zienswijze over het WACC-onderzoek wordt besproken in paragraaf 4.2 en de zienswijze over het onderzoek van DNV in de zienswijze “*Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee*”.

Conclusie zienswijze “Kwaliteit van aantal onderzoeken is onvoldoende”

52. In genoemde zienswijzen wordt per onderzoek ingegaan op de vraag of er sprake is van wijzigingen in de methodebesluiten.

Zienswijze 7 “Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee”

53. TenneT is van mening dat zij tijdens het onderzoek van DNV⁵ naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee onvoldoende is gehoord en dat zij tot op heden onvoldoende inzicht heeft in de onderliggende aannames bij de kostenschattingen van DNV. Zij kan de keuze van DNV voor een bottom-up approach volgen, maar wijst erop dat deze methode complex en in hoge mate

⁵ Op 1 maart 2021 is de naam DNV GL gewijzigd in DNV. Deze samenvatting en reactie op de zienswijze van TenneT gebruikt de nieuwe naam.

afhankelijk is van de interpretatie van de data die TenneT hiervoor aan DNV heeft aangeleverd. Afstemming hierover tussen de consultant en TenneT is daarvoor onontbeerlijk.

54. TenneT stelt verder dat het rapport onvoldoende transparant en de schatter daarmee onvoldoende draagkrachtig is gemotiveerd. DNV gaat onvoldoende in op de gebruikte aannames over de duur, frequentie en de kosten van onderhoudswerkzaamheden. Daarnaast vindt TenneT dat DNV gegevens over het ontwerp van het platform en de kabels bij TenneT op had moeten vragen, zodat zij een nauwkeurige en transparante schatting had kunnen maken.
55. TenneT vindt de bottom-up-schattingmethode een logische keuze. TenneT stelt echter dat DNV de factoren die volgens TenneT de benodigde frequentie van de onderhoudswerkzaamheden bepalen onvoldoende heeft meegenomen in het onderzoek. Daarnaast vindt TenneT dat DNV zich op zijn minst had moeten vergewissen van de onderhoudsrichtlijnen van TenneT die op deze factoren zijn gebaseerd. Ook kan TenneT niet verifiëren in welke mate de HVAC-verbindingen waarop DNV de schattingen baseert vergelijkbaar zijn met het ontwerp van de verbindingen die TenneT aanlegt.

Reactie zienswijze “Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee”

56. TenneT heeft naar aanleiding van het rapport van DNV een aantal vragen gesteld. De ACM en DNV hebben deze vragen beantwoord in aanloop naar het ontwerpbesluit. De ACM begrijpt dat TenneT naar aanleiding hiervan een aantal vervolgvragen heeft die zij heeft opgenomen in haar zienswijze. De ACM heeft een aanvullende opdracht aan DNV gegund om de ACM te helpen met de beantwoording van deze vragen. Op basis hiervan heeft DNV een uitgebreide toelichting geschreven over de gehanteerde aannames, de wijze van berekening, en over welke zaken wel en niet betrokken zijn in de schatting van DNV.⁶ De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in deze bijlage. Daarbij geeft de ACM aan indien een zienswijze tot een verandering leidt in de schatting van DNV. Deze veranderingen zijn ook verwerkt in het definitieve rapport van DNV dat is gepubliceerd als bijlage van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee.
57. Daarnaast geeft DNV in haar rapport (voetnoot 33) aan dat zij niet de opdracht had om alle kostenposten uit haar berekening één op één te vergelijken met de kostenposten uit de gegevens van TenneT. DNV heeft immers de opdracht om een schattingmethode te ontwikkelen voor de efficiënte (incrementele) operationele kosten voor een efficiënte netbeheerder. DNV berekent dus voor welk bedrag TenneT de operationele kosten zou kunnen uitvoeren. DNV hoeft daarvoor dus niet de operationele kosten en keuzes van TenneT te beoordelen. Omdat TenneT voor bepaalde kostenposten in de basis al andere keuzes maakt dan DNV zijn de berekeningen van DNV en TenneT niet op detailniveau met elkaar te vergelijken.

⁶ DNV geeft hierin waar mogelijk zoveel mogelijk transparantie. DNV geeft echter aan dat zij in verband met vertrouwelijkheid niet over alle onderwerpen alle details kan geven. In sommige gevallen gaat dit namelijk om data die te herleiden is naar offshore projecten en service contracten waarvoor DNV strikte vertrouwelijkheidsclausules heeft getekend.

58. Volgens TenneT had DNV gegevens over het ontwerp van het platform en de kabels bij TenneT op moeten vragen om een nauwkeurige en transparante schatting te kunnen maken. DNV heeft rekening gehouden met de algemene technische ontwerpkenmerken van de offshore netverbindingen, maar niet met de individuele ontwerpkenmerken van individuele activa en apparatuur van specifieke fabrikanten die naar verwachting op het platform zullen worden geïnstalleerd. DNV verwacht echter geen significante impact van de gedetailleerde ontwerpkenmerken op de relevante onderhouds- en beheerkosten en daarmee op de te schatten operationele kosten.
59. De stelling van TenneT dat DNV de factoren die volgens TenneT de benodigde frequentie van de onderhoudswerkzaamheden bepalen niet voldoende meeneemt in het onderzoek, deelt de ACM niet. DNV houdt rekening met de relevante wettelijke en statutaire verplichtingen in Nederland met betrekking tot de onderhoudsfrequentie. De onderhoudsrichtlijnen die TenneT hanteert zijn hiervoor niet relevant, aangezien DNV de keuzes die TenneT maakt niet hoeft te beoordelen. DNV heeft haar schattingen voor zowel de benodigde frequentie van onderhoudswerkzaamheden als de soort werkzaamheden, de duur van de werkzaamheden, mankracht en de vereisten voor de schepen in eerste instantie gebaseerd op best engineering practice en ervaring die zij heeft opgedaan bij vergelijkbare offshore projecten. DNV gebruikt hiervoor haar eigen database voor kosten voor beheer en onderhoud van offshore-netwerkonderdelen. Specifieke lokale of nationale voorschriften of individuele project specifieke kenmerken en vereisten zijn niet in deze database opgenomen. In haar schatting heeft DNV de generieke waarden indien nodig op basis van specifieke vereisten die gelden voor het net op zee in Nederland aangepast. Hierbij is zij er vanuit gegaan dat de HSE-eisen⁷ voor Nederlandse projecten in principe hetzelfde zijn als voor de best engineering practice en de vergelijkbare projecten waar DNV bij betrokken is geweest, aangezien deze betrekking hebben op projecten in de EU/Noordzee waarvoor vergelijkbare vereisen gelden.
60. In het rapport worden de projecten waarop DNV haar schattingen baseert inderdaad niet specifiek benoemd. Vanwege vertrouwelijkheid kan DNV niet alle details verstrekken van de activa die in de schatting zijn meegenomen. De volgende informatie over deze activa geeft meer inzicht in de vergelijkbaarheid:
- De capaciteit in aantal MW: + 40MW verschil ten opzichte van de Hollandse Kust netverbindingen;
 - De afstand tot de kust: 70-100 km, 2 export kabels;
 - Het transmissiesysteem: HVAC;
 - De grondcondities: Sedimenten van minder dan 5 meter op middeldicht tot dicht zand en stijve klei;
 - Wettelijke verplichtingen: 5-jarige meldingstermijn voor gebreken voor nagenoeg alle systemen; gedetailleerde garanties kunnen niet worden gedeeld.

⁷ Health, Safety & Environment eisen. Dit zijn eisen op het vlak van gezondheid, veiligheid en milieu.

Conclusie zienswijze “Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee”

61. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van het ontwerpbesluit.

4 Redelijk rendement

4.1 Stelselkeuze voor elektriciteit

Zienswijze 8 "De ACM moet bij elektriciteit overstappen op het nominale stelsel"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL TenneT VEMW	RNB E Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Ja

Samenvatting zienswijze "De ACM moet bij elektriciteit overstappen op het nominale stelsel"

62. NBNL betoogt dat de ACM zou moeten overstappen van het reële op het nominale stelsel. Met het nominale stelsel vallen kosten en inkomsten beter samen in de tijd dan bij het reële stelsel, omdat kosten eerder worden vergoed bij het nominale dan bij het reële stelsel. Het eerder vergoeden van kosten is nodig zodat de regionale netbeheerders de energietransitie naar behoren kunnen faciliteren zonder dat ze in de financiële problemen komen. Het overstappen op het nominale stelsel gaat volgens NBNL het probleem van de financierbaarheid van de energietransitie niet geheel oplossen, maar is wel een belangrijke en noodzakelijke stap in het kunnen faciliteren ervan.
63. De ACM heeft in het ontwerpbesluit het belang van de netbeheerders om in de reguleringsperiode hun efficiënte kosten vergoed te krijgen, ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan een vermeend belang van een evenredige verdeling van de inflatievergoeding over generaties netgebruikers, aldus NBNL. De ACM gaat er daarmee aan voorbij dat bij de huidige generatie de oorsprong van het klimaatprobleem ligt waarvoor de energietransitie een oplossing is en niet bij toekomstige. Verder is die stellingname van de ACM onjuist, omdat de ACM de kostenvoet vreemd vermogen in de reële WACC negatief heeft vastgesteld, waardoor de huidige generatie een tariefkorting krijgt die latere generaties moeten betalen en die de RNB's nu moeten voorfinancieren.
64. Volgens NBNL miskent de ACM dat er bij de regionale netbeheerders elektriciteit net zo goed een trendbreuk is als bij regionale netbeheerders gas. Die trendbreuk zit echter niet in de volumes, zoals bij de regionale netbeheerders gas, maar in de kostenontwikkeling. De energietransitie vergt namelijk enorme investeringen in de elektriciteitsnetten. De opbrengsten uit de nettarieven zijn bij het reële stelsel lager dan bij een nominaal stelsel, waardoor vanaf de reguleringsperiode 2022-2026 een enorme opgave ontstaat om de noodzakelijke investeringen te financieren en de kosten per eenheid output vanaf die reguleringsperiode zullen stijgen, aldus NBNL. Hierbij verwijst NBNL naar de notitie 'REG2022-visie RNB's ten aanzien van stijging van kosten per eenheid output' van 19 november 2020.
65. TenneT sluit zich aan bij de zienswijze van NBNL. De punten waarop de zienswijze van TenneT aanvullend of afwijkend is van de zienswijze van NBNL, geeft de ACM hieronder weer.

66. Volgens TenneT zorgt een overstap op het nominale stelsel ervoor dat zij tijdig een vergoeding ontvangt voor de kosten van de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen. Het financieringsvraagstuk blijft daardoor beperkt tot het financieren van nieuwe investeringen. De inkomsten sluiten daardoor beter aan bij de werkelijke kosten van vermogen in de reguleringsperiode, aldus TenneT. Onder het reële stelsel zouden de inkomsten achterblijven, waardoor de Funds From Operations (hierna: FFO) achterblijven. Dat tekort is de uitgestelde inflatievergoeding en zou TenneT moeten financieren met eigen vermogen, omdat zij tegen de grenzen aanloopt van de genormeerde financiële ratio's, zoals FFO/net debt. Om aan die ratio te voldoen, moet zij een veelvoud aantrekken van het verschil in FFO tussen een reëel en een nominaal stelsel, aldus TenneT.
67. De ACM stelt zich verder volgens TenneT ten onrechte op het standpunt dat de financierbaarheid geen belang is dat zij dient te betrekken bij het vaststellen van de methode. De financierbaarheid is namelijk een randvoorwaarde voor de netbeheerder om haar taken uit te kunnen voeren. Zij verwijst daarbij naar Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit en artikel 41 van de E-wet.
68. TenneT voert ten slotte aan dat de ACM zich ten onrechte zorgen maakt dat de overstap naar een nominaal stelsel zou leiden tot extra winst die zij zou uitkeren aan haar aandeelhouder. De Staat is aandeelhouder van TenneT en is ervan doordrongen dat TenneT financieel gezond moet zijn en blijven. TenneT moet daarnaast voldoen aan de eisen van het besluit financieel beheer netbeheerder (BFBN) en heeft de afgelopen jaren ook geen dividend uitgekeerd, omdat haar financiële positie onder druk staat. Tot slot is er volgens TenneT geen *extra* winst bij de overstap van een reëel naar een nominaal stelsel, omdat die winst niet leidt tot een hoger dan redelijk rendement.
69. VEMW steunt het voornemen van de ACM in de ontwerpbesluiten elektriciteit om het reële stelsel te blijven hanteren, met name gezien het verwachte toenemende verbruik van het elektriciteitsnet. Voortzetting van het hanteren van het reële stelsel is van belang om kostenreflectieve tarieven voor aangeslotenen te borgen. Daarbij zorgt het reële stelsel ervoor dat de kosten meer neerkomen bij de toekomstige verbruikers waarvoor de (financiering van) de infrastructuur nodig is. Dit sluit zuiver aan bij het kostenveroorzakingsprincipe waarvoor VEMW zich altijd hard maakt en voorkomt discriminatie tussen netgebruikers nu en netgebruikers in de toekomst.
70. NBNL en TenneT verwijzen ter motivering van hun zienswijze naar paragraaf 1 van het rapport van 31 mei 2021 opgesteld door prof. K. Cools, Professor of corporate finance and governance aan Tilburg University.⁸

Reactie zienswijze "De ACM moet bij elektriciteit overstappen op het nominale stelsel"

71. Vermogensverschaffers eisen een vergoeding voor het ter beschikking stellen van vermogen. Een onderdeel daarvan is een inflatievergoeding. Dat is een vergoeding voor het feit dat wanneer

⁸ K. Cools, *Rapport inzake ACM ontwerp Methodebesluiten met betrekking tot de WACC*, 31 mei 2021.

vermogensverschaffers de vergoeding ontvangen dit door inflatie minder waard is geworden ten opzichte van het moment waarop het vermogen is verstrekt. Deze inflatievergoeding kan onderdeel zijn van de WACC. Daarmee worden deze kosten direct in het jaar waarin de inflatie zich voordoet vergoed. Dit is het nominale stelsel. Een alternatief daarop is om de inflatie niet direct te vergoeden, maar de inflatie uit de WACC te halen en in de GAW te activeren. Dan schrijft de ACM deze extra activawaarde af; dat gebeurt gelijktijdig met de resterende looptijd van de onderliggende activa. Dit is het reële stelsel.

72. Zoals toegelicht in de noot vooraf is het uitgangspunt van de regulering dat netgebruikers niet betalen voor de uitgaven voor investeringen van de netbeheerders, maar voor de kosten van die investeringen en dat de ACM de kosten van deze investeringen zo eerlijk mogelijk over huidige en toekomstige netgebruikers spreidt. Toegesplitst op de kosten van de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen, leidt toepassing van het reële stelsel bij de regionale netbeheerders elektriciteit tot een dergelijke eerlijke verdeling. Huidige en toekomstige netgebruikers betalen dan immers in reële termen evenveel voor dezelfde dienstverlening van de netbeheerder. Dat netbeheerders de komende jaren voor een grote investeringsopgave staan, levert volgens de ACM geen reden op om van deze eerlijke verdeling af te stappen, en een groter deel van de kosten van de investeringen in de energietransitie te laten betalen door de huidige generatie netgebruikers, ten gunste van toekomstige generaties netgebruikers die evenzeer van deze investeringen gebruik zullen maken. De ACM volgt NBNL en TenneT dan ook niet in hun stelling dat bij de overstap naar een nominaal stelsel de inkomsten van de netbeheerders over de tijd heen beter aansluiten bij de kosten.
73. NBNL stelt daarnaast, door verwijzing in haar zienswijze naar het rapport Cools, dat het principe 'de vervuiler betaalt' een rechtvaardiging (of volgens het rapport zelfs een verplichting) geeft om over te stappen naar het nominale stelsel. In dit verband wijst Cools erop dat de huidige klimaatcrisis is veroorzaakt door de huidige en eerdere generaties en dat door deze generaties buitengewoon laks en traag is gereageerd op de reeds lang bekende gevolgen van de uitstoot van broeikasgassen. Het zou volgens Cools niet passend zijn om toekomstige generaties – die al belast zijn met (de gevolgen van) de klimaatcrisis – ook nog eens meer te laten betalen dan nodig voor de klimaatproblemen.
74. Het principe de 'vervuiler betaalt' is een principe dat de ACM erkent en deelt. De methode van regulering richt zich echter op de vergoeding van de kosten die netbeheerders maken voor het elektriciteitsnet en het transport van elektriciteit over dit net. Of de elektriciteit die via dit net wordt getransporteerd duurzaam is opgewekt of niet, maakt voor de kosten die dit veroorzaakt, in beginsel geen verschil. Met andere woorden: een elektron opgewekt uit hernieuwbare bron veroorzaakt evenveel transportkosten als een elektron opgewekt uit fossiele bron. Dit sluit aan bij de bedoeling van de wetgever.⁹ Wel kan het zo zijn dat het aansluiten van meer duurzame elektriciteitsproductie vraagt om relatief meer netcapaciteit, wil alle duurzaam geproduceerde elektriciteit ingevoed kunnen worden, ten opzichte van het aansluiten van elektriciteitsproductie uit fossiele bronnen. Doordat

⁹ Kamerstukken I, 2013/2014, 33 493, C, p. 9.

duurzaam opgewekte energie vaak niet of moeilijk regelbaar is, is de verhouding tussen de piekcapaciteit die daarvoor nodig is en de gemiddeld benutte capaciteit, minder gunstig.

75. De vervuiling en de kosten daarvan die de huidige generatie veroorzaakt door (nog) hoofdzakelijk elektriciteit uit fossiele bronnen te gebruiken, manifesteren zich kortom buiten het elektriciteitsnet en buiten de kosten die netbeheerders daarvoor maken. Daarmee betreft deze vervuiling vanuit de regulering van de netbeheerders bezien, een externaliteit die niet in de tarieven voor het netbeheer is verdisconteerd en naar het oordeel van de ACM daarin ook niet verdisconteerd behoort te zijn. Een juiste toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' zou wel kunnen inhouden dat de prijs van de vervuiling wordt verdisconteerd in de prijs voor de elektriciteit uit fossiele bron; de ACM besluit in dit methodebesluit echter niet over de prijs van elektriciteit, maar over de vergoeding van netbeheerkosten.
76. NBNL verwijst ook naar het PwC-rapport. De ACM heeft desgevraagd de onderliggende modellen van PwC niet ontvangen. Wel heeft PwC een globale toelichting op de werking van het model gegeven. Ook heeft de ACM de gegevens ontvangen die de netbeheerders bij PwC hebben aangeleverd. De ACM heeft naar aanleiding van deze gegevens verschillende keren vragen gesteld aan netbeheerders.¹⁰ De ontvangen informatie van PwC en de netbeheerders was voor de ACM onvoldoende specifiek om de uitkomsten van het model te kunnen reproduceren. Meer concreet zijn de omvang van de benodigde financiering over de tijd en de ontwikkeling van de financiële ratio's voor de ACM niet navolgbaar. Ook zijn eventuele verschillen tussen individuele netbeheerders in de omvang van een mogelijk financieringsprobleem niet navolgbaar. De ACM concludeert daarom dat zij de uitkomsten van het PwC-model niet kan betrekken in het methodebesluit.
77. Het voorgaande laat evenwel onverlet dat de ACM inziet dat netbeheerders elektriciteit vanwege de energietransitie grote uitgaven moeten doen om hun netten te verzwaren, welke zij uiteindelijk gedurende een lange periode vergoed krijgen. Dit komt doordat die uitgaven leiden tot kosten zoals afschrijvingen die afnemers moeten vergoeden, gedurende de gehele looptijd van het actief. Dit zou kunnen leiden tot druk op de financiële positie, oftewel een verslechtering van de financiële ratio van netbeheerders, waardoor zij niet in staat zijn alle benodigde investeringen ten behoeve van de energietransitie te doen.
78. Gelet op artikel 41 en 42b, eerste lid, van de E-wet dient de ACM bij het vaststellen van de methode onder meer rekening te houden met het belang van duurzaamheid. Om de druk op de financiële positie van netbeheerders te verlichten, zal de ACM de wijze waarop zij de inflatievergoeding voor vermogensverschaffers vaststelt aanpassen. De ACM blijft daarbij evenwel het reële stelsel toepassen.
79. Vanwege de energietransitie en gelet op het belang van duurzaamheid, zal de ACM bij het bepalen van de reële WACC, niet langer de gehele, maar slechts de helft van de geschatte inflatie uit de nominale WACC verwijderen en activeren in de GAW. De ACM komt hiermee tegemoet aan de

¹⁰ E-mail d.d. 3 juni 2021; E-mail d.d. 24 juni 2021; E-mail d.d. 5 juli 2021; E-mail d.d. 13 juli 2021; E-mail d.d. 26 juli 2021; E-mail d.d. 2 augustus 2021; E-mail d.d. 4 augustus 2021.

bestaande zorgen van netbeheerders, terwijl zij tegelijkertijd ook rekening houdt met de belangen van de afnemers.

80. Het gevolg van deze maatregel is dat de inkomsten van netbeheerders in deze reguleringsperiode hoger zijn dan ze zouden zijn onder het reële stelsel. Het risico bestaat dat netbeheerders die hogere inkomsten niet of maar ten dele aanwenden voor investeringen ten behoeve van de energietransitie. De ACM zal daarom van de netbeheerders een verantwoording verlangen over de wijze van besteding van deze inkomsten. Het is daarbij aan netbeheerders om aan te tonen dat deze middelen ook daadwerkelijk besteed worden aan investeringen die direct samenhangen met de energietransitie. De ACM zal de informatie uit deze monitoring gebruiken bij de beslissing over de noodzaak en proportionaliteit om deze maatregel in een volgende reguleringsperiode al dan niet voort te zetten of aan te passen.

Conclusie zienswijze “De ACM zou moeten overstappen op het nominale stelsel”

81. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en van de netbeheerder van het net op zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 7.2.1 van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en paragraaf 8.2.1 van de netbeheerder van het Net op Zee.

4.2 WACC

Zienswijze 9 “De WACC van elektriciteit is in strijd met de wet te laag”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL TenneT	RNB E Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “De WACC van elektriciteit is in strijd met de wet te laag”

82. Volgens NBNL heeft de ACM de WACC in strijd met het Europese recht en de E-wet te laag vastgesteld. De WACC van elektriciteit geeft voor de reguleringsperiode 2022-2026 een te laag rendement op het geïnvesteerd vermogen en daarmee geen marktconforme vergoeding, aldus NBNL. Dat is in strijd met artikel 41 van de E-wet en onder meer artikel 59, zevende lid, onderdeel a, van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU.
83. De WACC die de ACM heeft vastgesteld, geeft vermogensverschaffers van de netbeheerders een vergoeding op geïnvesteerd vermogen die ver ligt beneden het rendement dat de

vermogensverschaffers eisen, mede gelet op de risico's die zij lopen in de komende reguleringsperiode, aldus NBNL. De ACM past de uitkomst van het CAPM mechanisch toe, zonder de uitkomst aan de redelijkheid te toetsen. Netbeheerders hebben daardoor vrijwel geen ruimte om tegenvallers op te vangen. De ACM gaat ook ten onrechte uit van een single A credit rating voor de netbeheerders, terwijl zij naar eigen zeggen een aanzienlijk risico lopen die rating te verliezen door de lage WACC.

84. De extreem lage WACC leidt tot onnodige druk op de methode en flankerende maatregelen die nodig zijn voor de energietransitie. Het gebrek aan ruimte om tegenvallers of foutieve schattingen van kosten op te vangen, komt de energietransitie niet ten goede, aldus NBNL.
85. Volgens NBNL hebben de netbeheerders bij de totstandkoming van de methodebesluiten meermaals aandacht gevraagd voor het totaalplaatje, maar geen gehoor gevonden bij de ACM. Dat is onzorgvuldig en in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De ACM heeft niet willen reageren op feitelijk onderbouwde notities van de netbeheerders. De ACM heeft enkel gereageerd met een presentatie bij de expertmeeting over de stelselkeuze WACC bij elektriciteit van 29 april 2021, die plaatsvond tien dagen na de publicatie van het ontwerpbesluit. Dat is onzorgvuldig en onbegrijpelijk, aldus NBNL.
86. De ACM heeft volgens NBNL in de expertmeeting ten onrechte het belang van de financierbaarheid van netbeheerders gerelativeerd. In de voorbeelden die ACM daarbij noemde, was er één netbeheerder die in de financiële problemen was gekomen door afwijkend financieel beleid. In de komende reguleringsperiode dreigt het rendement voor de vermogensverschaffers van alle netbeheerders zo laag te zijn, dat de doelstellingen van de wetgever en de energietransitie in gevaar komen, aldus NBNL. Dit probleem is dus niet het gevolg van afwijkend of niet prudent gedrag van de netbeheerders.
87. TenneT sluit zich aan bij deze zienswijze van NBNL.

Reactie zienswijze "De WACC van elektriciteit is in strijd met de wet te laag"

88. De ACM heeft een WACC vastgesteld die een marktconforme vergoeding biedt en daarmee een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen. De ACM heeft dat in de methodebesluiten¹¹ en de WACC-bijlage bij de methodebesluiten uitgebreid gemotiveerd. De ACM stelt vast dat NBNL niet betoogt dat de WACC voor de regionale netbeheerders gas te laag is. In feite houdt het betoog van NBNL in dat door de hoge investeringen bij elektriciteit vanwege de energietransitie de WACC voor elektriciteit hoger zou moeten zijn, en impliciet dat de investeringsniveaus van gas geen hogere WACC vergen. Uitzonderlijke gevallen daargelaten is de omvang van investeringen echter niet bepalend voor de hoogte van de WACC. De WACC hangt af van het risicoprofiel van de onderneming. De vermogenskosten worden bepaald door de WACC te vermenigvuldigen met de GAW. Deze GAW zal hoger zijn als er veel geïnvesteerd wordt, waardoor de

¹¹ Zie paragraaf 7.2.1 van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, Transporttaken TenneT en Systeemtaken TenneT en paragraaf 8.2.1 van het methodebesluit van de netbeheerder van het Net op Zee.

vermogenskostenvergoeding die de regulering geeft ook hoger zijn. Er is dus geen strijd met de wet- en regelgeving. Wel kan een uitzonderlijk hoog investeringsniveau tot een hoger systematisch risico leiden, en daarmee tot een hogere WACC. Brattle heeft dit onderzocht en geconcludeerd dat de netbeheerder van het net op zee een hoger systematisch risico heeft door het uitzonderlijk hoge investeringsniveau, maar dat TenneT land en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas geen hoger systematisch risico hebben, omdat hun investeringsniveaus niet uitzonderlijk hoog zijn.¹² De ACM heeft het advies van Brattle opgevolgd en een opslag op de bèta voor de netbeheerder van het net op zee toegepast. Voor de andere netbeheerders geeft het investeringsniveau geen aanleiding tot het aanpassen van de bèta. NBNL heeft ook niet betoogd dat de bèta van de regionale netbeheerders elektriciteit te laag is. TenneT vindt dat de bèta voor de transporttaken en systeemtaken wel te laag is. Bij de zienswijze “*Aanpassen bèta in de WACC vanwege de energietransitie*” later in deze paragraaf gaat de ACM hierop in.

89. Het is onjuist dat voor de aandeelhouders een vergoeding resteert die ver beneden het rendement ligt dat zij eisen en dat een vergoeding voor het ondernemingsrisico dat aandeelhouders lopen vrijwel geheel ontbreekt. De ACM heeft in de methodebesluiten uitgebreid toegelicht dat eigen vermogensverschaffers een vergoeding voor het systematisch risico eisen en niet voor niet-systematische risico's, en op welke wijze zij dit systematisch risico (de bèta) heeft vastgesteld. NBNL licht niet toe waarom deze vergoeding niet goed zou zijn. NBNL noemt hierbij ook de risico's bij congestiemanagement en dat de kosten sneller stijgen dan de output. Dergelijke risico's zijn echter geen reden om de WACC aan te passen omdat dat geen systematische risico's zijn. Het is op voorhand onwaarschijnlijk dat een stijging van de kosten van congestiemanagement en de kosten per eenheid output samenhangt met de economie als geheel. In beginsel zijn die stijgingen niet-systematische risico's. Wel is het belangrijk dat de methode de efficiënte kosten goed schat. Daarom heeft de ACM zorgvuldig gekeken naar de redenen waarom er tegenvallers kunnen zijn, die frequent door NBNL in de zienswijze genoemd worden, met name de kosten van congestiemanagement en de ontwikkeling van de kosten per eenheid output. Elders in deze zienswijzebijlage gaat de ACM in op deze onderwerpen.¹³
90. De ACM past het CAPM niet mechanisch toe, zoals NBNL stelt. De ACM heeft uitgebreid onderzoek gedaan voor het vaststellen van de WACC en naar nieuwe vraagstukken die daarbij spelen, zoals de energietransitie en *quantitative easing*, en heeft onderzocht of de bestaande aanpak gewijzigd moest worden. Ook heeft de ACM Brattle gevraagd een *sanity check* op de methode te doen. Brattle heeft niet gemeld dat onderdelen van de WACC-methode aanpassing behoeven. Uitzondering hierop is de vraag of een aanpassing voor *quantitative easing* nodig is. Zie hiervoor de zienswijzen van NBNL en TenneT “*De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE*” later in deze paragraaf van de zienswijzebijlage.

¹² Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSOs*, 7 april 2021, paragraaf V.B. Zie ook letter C in de genoemde paragrafen van de methodebesluiten en paragraaf 2.3 van de WACC bilage voor de omvang van dit effect voor de netbeheerder van het net op zee

¹³ Zie zienswijze “*Kosten van congestiemanagement moeten worden nagecalculeerd*” in paragraaf 9.1 en “*De ACM gebruikt voor de schatting van de productiviteitsverandering gegevens die niet representatief zijn*” in paragraaf 7.2.

91. De ACM gaat voor de netbeheerders uit van een single A credit rating. Brattle heeft vastgesteld dat deze credit rating haalbaar is voor de netbeheerders en de ACM heeft het gebruik van die rating gemotiveerd in de methodebesluiten. NBNL motiveert niet of en op welke wijze de ACM hierbij een fout zou hebben gemaakt.
92. De ACM heeft uitgebreid onderzocht wat de rendementseis van beleggers is en heeft de WACC daarop gebaseerd. De ACM is van oordeel dat zij de WACC correct vaststelt. Een WACC die correct is vastgesteld, geeft geen druk op de methode, want een WACC die correct is vastgesteld, biedt een juiste vergoeding voor een efficiënte netbeheerder.
93. Voor een reactie op de wens van netbeheerders over een totaalplaatje, verwijst de ACM naar de zienswijze "*Impact van de methode op de regulatorische positie/financierbaarheid van de netbeheerders*" in paragraaf 3. De door NBNL genoemde notities gaan onder meer over de stelselkeuze voor de WACC bij elektriciteit. De voorbereiding van de besluitvorming hierover door de ACM is zorgvuldig geweest. Op 12 oktober 2020 heeft een klankbordgroepbijeenkomst plaatsgevonden waar de ACM een uitgebreide presentatie heeft gegeven over dit onderwerp en belanghebbenden konden reageren, zowel mondeling als schriftelijk. Ook in latere klankbordgroepbijeenkomsten is dit onderwerp nog aan de orde geweest. Dat de ACM niet nogmaals een klankbordgroepbijeenkomst over de stelselkeuze van de WACC heeft georganiseerd, is niet onzorgvuldig. Om belanghebbenden te faciliteren heeft de ACM op 29 april 2021 alsnog een expertmeeting georganiseerd over de stelselkeuze WACC bij elektriciteit en na deze bijeenkomst is nog uitgebreid informatie door de ACM opgevraagd en door de netbeheerders verstrekt. De ACM merkt hierbij verder op dat zij van oordeel is dat vanwege het belang van duurzaamheid en de grote investeringsopgave als gevolg van de energietransitie de regulering aangepast dient te worden en heeft besloten om bij elektriciteit deze reguleringsperiode niet de volledige inflatie uit de WACC te verwijderen en te activeren in de GAW, maar de helft van de inflatie.
94. Anders dan NBNL betoogt, heeft de ACM het belang van financierbaarheid niet gerelativeerd. In artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet staan de belangen genoemd waarmee de ACM rekening moet houden bij het vaststellen van de methode voor de regionale netbeheerders elektriciteit en TenneT land. Het belang van financierbaarheid is daarbij niet genoemd. Dat belang kan enkel een rol spelen over de band van de belangen die daar wel zijn genoemd, zoals de belangen van voorzieningszekerheid en duurzaamheid. Dit is anders bij de netbeheerder van het net op zee. In artikel 42b, vijfde lid, aanhef en onder b is namelijk bepaald dat de ACM bij de vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering in ieder geval rekening houdt met de financierbaarheid van de netbeheerder van het net op zee. In de toelichting op die bepaling heeft de wetgever aangegeven dat het bij de financierbaarheid van de netbeheerder van het net op zee gaat om het oog hebben voor het effect op de financiële positie van de netbeheerder van het net op zee van een eventuele negatieve bijstelling van het efficiëntieniveau.¹⁴ Het is volgens diezelfde toelichting aan de ACM om te beslissen op welke wijze zij rekening houdt met de financierbaarheid.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/2016, 34 401, nr. 3, p. 24 en 25.

Wat wordt bedoeld met financierbaarheid is overigens niet in de E-wet bepaald, noch volgt uit de toelichting wat daaronder verstaan zou moeten worden.

95. Het voorgaande laat onverlet dat de ACM in ieder geval de handelwijze van netbeheerders mag betrekken bij haar omgang met mogelijke financieringsproblemen. Dit volgt uit rechtsoverweging 13.9 van de uitspraak van het CBb van 3 november 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790 en rechtsoverweging 12.9 van het CBb van 29 juni 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM9474.
96. De ACM is van oordeel dat vanwege het belang van duurzaamheid en de grote investeringsopgave als gevolg van de energietransitie de regulering aangepast dient te worden en heeft besloten om bij elektriciteit deze reguleringsperiode niet de volledige inflatie uit de WACC te verwijderen en te activeren in de GAW, maar de helft van de inflatie. Op deze wijze verlicht de ACM de druk op de financiële positie van netbeheerders. De ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 4.1 van deze zienswijzebijlage.

Conclusie zienswijze “De WACC van elektriciteit is in strijd met de wet te laag”

97. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 10 “De kostenvoet eigen vermogen moet opgehoogd worden met een aantal opslagen”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL TenneT	RNB E RNB G Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet opgehoogd worden met een aantal opslagen”

98. NBNL stelt zich op het standpunt dat het één-factor CAPM dat de ACM gebruikt voor de vaststelling van de kostenvoet eigen vermogen van de netbeheerders daarvoor ongeschikt is. In het CAPM ligt de aanname besloten dat slechts één factor het rendement van een aandeel zou kunnen verklaren, te weten de relatie tot de marktrisicopremie, ook wel equity bèta genoemd. NBNL verwijst ter motivering van haar betoog naar hoofdstuk 2 van het rapport dat Cools op 31 mei 2021 in haar opdracht heeft opgesteld.¹⁵ Onder verwijzing naar het rapport van Cools, voert NBNL aan dat er vier

¹⁵ K. Cools, *Rapport inzake ACM ontwerp Methodebesluiten met betrekking tot de WACC*, 31 mei 2021. Als hieronder verwezen wordt naar studies die Cools noemt, zijn de referenties daarvan in de literatuurlijst bij het rapport van Cools te vinden.

factoren zijn die leiden tot een opslag op de kostenvoet eigen vermogen die de ACM heeft vastgesteld met het één-factor CAPM. Het gaat om:

- a) het niet-systematisch risico vanwege beperkingen in de mogelijkheden tot diversificatie van de publieke aandeelhouders van de netbeheerders;
- b) onderschatting van de aandelenrendementen door het CAPM bij lage equity bèta's;
- c) onderschatting van de aandelenrendementen door het CAPM bij zogenaamde waarde-aandelen; en
- d) de illiquiditeit vanwege de zeer beperkte verhandelbaarheid van de aandelen in netbeheerders.

99. Ten eerste is er volgens NBNL een opslag nodig voor niet-systematisch risico doordat de aandeelhouders van de netbeheerders hun risico's maar beperkt kunnen diversificeren. Volgens het CAPM wordt op kapitaalmarkten, via de equity bèta, enkel het deel van het totale risico van een aandeel geprijsd dat niet te ontlopen is door een gediversificeerde aandelenportefeuille. De ACM gaat daar ook van uit, getuige randnummer 5 van de WACC-bijlage¹⁶ bij de ontwerpbesluiten, aldus Cools. De ACM miskent volgens NBNL dat de aandelen van een netbeheerder direct of indirect berusten bij de staat, provincies, gemeenten of andere openbare lichamen. Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen kunnen hun risico's maar beperkt diversificeren, omdat zij daartoe wettelijk beperkt zijn. NBNL betoogt dat als aandeelhouders de bedrijfsspecifieke risico's van de netbeheerders niet kunnen ontlopen door diversificatie, zij een vergoeding voor dit niet-systematische risico zouden moeten ontvangen. Gebruikmakend van gegevens van het CBS en van gemeentelijke en provinciale balansen concludeert Cools dat gemeenten en provincies drie enigszins gespreide vermogenstitels hebben. Cools verwijst naar een onderzoek van Elton en Gruber en concludeert op grond daarvan dat een opslag van 5,6% op de kostenvoet eigen vermogen is geboden, aldus NBNL.
100. Ten tweede is volgens NBNL een opslag nodig omdat de equity bèta voor de netbeheerders zeer laag is, te weten 0,63. Aandelen met een lage bèta behalen hogere rendementen dan het CAPM voorspelt, zo volgt volgens Cools uit studies. Cools verwijst naar een studie van Black die daarvoor een theoretische onderbouwing geeft, te weten dat met name de aanname in het CAPM dat beleggers ongelimiteerd *long* en *short* kunnen gaan in elk aandeel en in de risicovrije vermogenstitel en dat elke belegger onbeperkt kan lenen tegen de risicoloze rentevoet, onjuist is. Op basis van de onderzoeken van Baltussen, Swinkels en Van Vliet en van Frazzini en Pedersen concludeert Cools dat over de afgelopen 217 jaar voor de laagste bèta-categorie een jaarlijks robuust extra rendement gevonden is van zeker 1% à 2%. Op basis daarvan en op basis van andere literatuur en een statistische analyse van Cools, past volgens NBNL bij de lage waarde van de equity bèta van 0,63 een opslag van 1,5% op de kostenvoet eigen vermogen.
101. Ten derde houdt de kostenvoet eigen vermogen geen rekening met de omstandigheid dat de aandelen van netbeheerders zogenaamde waarde-aandelen zijn, aldus NBNL. Waarde-aandelen hebben een relatief hoge boekwaarde van het eigen vermogen ten opzichte van de beurswaarde. Aan de andere kant van het spectrum zitten groei-aandelen, die een beurswaarde hebben die

¹⁶ Randnummer ongewijzigd in de WACC-bijlage bij de methodebesluiten.

aanzienlijk hoger is dan de boekwaarde van het eigen vermogen. Uit onderzoeken die Cools noemt, blijkt dat een premie voor waarde-aandelen een universeel fenomeen is. Op basis van die onderzoeken en andere literatuur en een statistische analyse van Cools, past voor de omstandigheid dat de aandelen van netbeheerders waarde-aandelen zijn een opslag van ten minste 1,5% op de kostenvoet eigen vermogen, aldus NBNL.

102. Ten vierde ligt een liquiditeitspremie volgens NBNL voor de hand, omdat de aandelen van netbeheerders zeer beperkt verhandelbaar zijn, want die moeten direct of indirect bij de Staat, provincies, gemeenten of andere openbare lichamen berusten. Cools licht toe dat het houden van die aandelen het liquiditeitsrisico vergroot. In geval van een eventuele verkoop moet rekening gehouden worden met een prijsafslag. Aandelen van netbeheerders hebben unieke karakteristieken en zijn gering van aantal en omvang. Over de illiquiditeitspremie in zo'n situatie bestaan in de wetenschappelijke literatuur geen empirische studies, maar een recente studie van Jansen en Werker biedt volgens Cools uitkomst. Zij hebben een partieel evenwichtsmodel ontwikkeld waarin de omvang van de illiquiditeitspremie afhangt van de verhandelbaarheid, 'cash beperkingen' en (proportionele) transactiekosten. Met behulp van dit model heeft Cools op basis van de specifieke kenmerken van aandelen van regionale netbeheerders een illiquiditeitspremie geschat. Die premie bedraagt zeker 0,5%, aldus NBNL.
103. Cools heeft in zijn rapport statistische analyses uitgevoerd op de aandelenrendementen van de bedrijven uit de peer group. Uit die analyse volgt dat de premies voor waarde-aandelen en lage equity bèta statistisch significant zijn en dus van toepassing zijn op de netbeheerders. De analyse versterkt de inzichten die zij naar voren heeft gebracht op basis van het rapport van Cools, aldus NBNL. Het niet-systematisch risico en de illiquiditeitspremie kunnen overigens volgens Cools niet worden getoetst op basis van de rendementen van beursgenoteerde aandelen.
104. Volgens NBNL moeten de verschillende premies bij elkaar worden opgeteld. Uit de statistische analyse in het rapport van Cools volgt dat de premies voor de factor waarde-aandelen en de factor lage bèta niet onderling van elkaar afhankelijk zijn. Verder staan de premies voor illiquiditeit en het niet-systematisch risico volledig los van die twee factoren.
105. TenneT sluit zich bij deze zienswijze van NBNL aan.

Reactie zienswijze "De kostenvoet eigen vermogen moet opgehoogd worden met een aantal opslagen"

106. De ACM deelt haar reactie op deze zienswijze op in twee delen. Eerst gaat de ACM in op de lage bèta, waarde-aandelen en meer-factormodellen. Daarna gaat de ACM in op beperkte verhandelbaarheid en beperking van diversificatiemogelijkheden.

Meer-factormodellen en lage bèta en waarde-aandelen

107. De ACM volgt NBNL niet om opslagen in de kostenvoet eigen vermogen op te nemen voor een lage bèta (punt (b)) en waarde-aandelen (punt (c)). De ACM stelt de kostenvoet eigen vermogen in de WACC vast op basis van het CAPM. Het CAPM is een zogenaamd één-factormodel. Het CAPM is

een breed gedragen, internationaal aanvaard model en alternatieven voor het CAPM, waaronder meerfactormodellen, zijn niet beter. Dat zal de ACM hierna toelichten.

108. Het CAPM heeft als uitgangspunt dat slechts één factor bepalend is voor de rendementseis, namelijk het systematisch risico van de onderneming.¹⁷ Het CAPM is geen perfect model, zoals Cools ook signaleert, en de tekortkomingen zijn uitgebreid beschreven in de wetenschappelijke literatuur.¹⁸ Wetenschappers doen al decennialang veel onderzoek naar het CAPM en naar andere manieren om aandelenrendementen op een betere manier te verklaren en rendementseisen te bepalen. Hierbij zijn diverse variaties en alternatieven voor het CAPM ontwikkeld.¹⁹ Desondanks is er geen duidelijk betere methode om de rendementseis van eigen vermogensverschaffers te bepalen en is ook een meer-factormodel, zoals NBNL voorstaat, geen verbetering. De ACM zal hieronder ingaan op drie punten: ten eerste de wetenschappelijke literatuur over meer-factormodellen, ten tweede een aantal specifieke punten over de factoren die Cools in zijn rapport voor NBNL bespreekt en zijn statistische analyse, en ten derde de praktijk bij andere toezichthouders.
109. Als eerste punt gaat de ACM in op de wetenschappelijke literatuur over meer-factormodellen. Meer-factormodellen zijn één van de ontwikkelingen in de wetenschappelijke literatuur over aandelenrendementen.²⁰ In 1993 publiceerden Fama en French het drie-factormodel. Naast de risicovrije rente en de factor marktrisico die in het CAPM zitten, bevat dit drie-factormodel de extra factoren omvang²¹ en waarde.²² Later zijn modellen met nog meer factoren onderzocht, waaronder het Fama en French vijf-factormodel, waarin ook winstgevendheid en investeringen zijn opgenomen. In de economische literatuur zijn honderden factoren onderzocht. Cools verwijst daar ook naar.

¹⁷ In combinatie met de risicovrije rente en de marktrisicopremie, die echter niet afhankelijk zijn van de onderneming, maar marktbrede parameters zijn.

¹⁸ Voor een overzicht van de achtergrond van het CAPM en de ontwikkeling van het wetenschappelijk onderzoek naar het CAPM inclusief de tekortkomingen van het CAPM, zie hoofdstuk 9 van Z. Bodie, A. Kane en A.J. Marcus, *Investments*, tiende druk, McGraw-Hill, 2014 (hierna aangeduid als Bodie, Kane en Marcus 2014), A.F. Perold, The capital asset pricing model, *Journal of Economic Perspectives*, volume 18, nummer 3, zomer 2004, p. 3-24 (hierna aangeduid als Perold 2004), en F. Fama en K.R. French, The capital asset pricing model: theory and evidence, *Journal of Economic Perspectives*, volume 18, nummer 3, zomer 2004, p. 25-46 (hierna aangeduid als Fama en French 2004). Zie ook paragraaf 4.2 van M. McKenzie en G. Partington, *Risk, asset pricing models and WACC*, report to the AER, 27 juni 2013 (hierna aangeduid als McKenzie en Partington 2013) en hoofdstuk 4 van B. Villadsen, M.J. Vilbert, A. Harris en A.L. Kolbe (allen werkzaam bij Brattle), *Risk and return for regulated industries*, Academic Press, 2017 (hierna aangeduid als Brattle 2017).

¹⁹ Zoals ook het Consumption CAPM dat de ACM in paragraaf 2.2.1 van de WACC-bijlage bespreekt bij de TMR-benadering en het Empirical CAPM dat later in deze zienswijze nog aan de orde komt.

²⁰ Voor beschrijvingen zie bijvoorbeeld hoofdstuk 10 en 13 van Bodie, Kane en Marcus 2014, paragraaf 4.5 van McKenzie en Partington 2013, en p.124-127 van Brattle 2017.

²¹ Dit betreft de *small firm premium*. Deze factor wordt in de literatuur ook wel aangeduid als SMB (*small minus big*). Cools heeft deze factor ook opgenomen in zijn regressie.

²² Dit is waar NBNL een opslag voor vraagt en die Cools aanduidt als waarde-aandeel. Deze factor wordt in de literatuur aangeduid als HML (*high minus low*) en wordt vaak gemeten als de *book-to-market ratio*. Deze factor heeft Cools ook opgenomen in zijn regressie.

110. Er is een aantal bezwaren tegen deze meer-factor modellen. Allereerst, waar het CAPM een sterke theoretische onderbouwing heeft,²³ ontbreekt die bij de meer-factor modellen. De factoren zijn niet op een theorie gebaseerd, maar zijn gevonden in empirisch onderzoek naar gerealiseerde aandelenrendementen, onder meer naar aanleiding van de zogenaamde empirische anomalieën van het CAPM. Er zijn wel verklaringen voor deze factoren ontwikkeld,²⁴ maar de vraag is of deze factoren die in regressieanalyses de gerealiseerde rendementen beter kunnen verklaren, werkelijk risico's weergeven waarvoor beleggers vooraf een vergoeding eisen.²⁵ Mogelijk dat in de toekomst theoretisch goed onderbouwde risicofactoren worden geïdentificeerd, maar het is ook mogelijk dat deze factoren het gevolg zijn van gedragsmatige fouten en irrationaliteiten bij de prijsstelling door beleggers,²⁶ wat betekent dat deze rendementen verdwijnen als beleggers zich hiervan bewust worden. Perold concludeert in zijn overzichtsartikel naar het CAPM dat:²⁷

Until the risks that underlie the Fama-French factors are identified, the forecast power of their model will be in doubt and the application will be limited.

En Bodie, Kane en Marcus concluderen in hun standaard tekstboek *Investments*:²⁸

As it stands, however, the multifactor model is no more than a *description* of the factors that affect security returns. There is no "theory" in the equation. The obvious question left unanswered by a factor model [...] is where $E(R)$ comes from, in other words, what determines a security's expected excess of return. This is where we need a theoretical model of equilibrium security returns.

111. Een tweede bezwaar tegen meer-factor modellen is dat een enorm groot aantal factoren onderzocht is. Cools maakt daar ook melding van. Het is daardoor en door het gebrek aan theoretische onderbouwing niet goed mogelijk om een goede selectie van factoren te maken voor een meer-factor model als het om het verklaren van gerealiseerde rendementen gaat, maar meer nog als het om het bepalen van het verwachte of geëiste rendement gaat. Hoewel er inmiddels validatiestudies gedaan worden, waarbij getoetst wordt of factoren stand houden bij de verklaring van rendementen in andere datasets,²⁹ is er in de wetenschappelijke literatuur geen consensus welke factoren opgenomen moeten worden. Illustratief is dat Fama en French in 2015 zelf twee factoren toevoegen

²³ Bodie, Kane en Marcus 2014, hoofdstuk 9 en Perold 2004.

²⁴ Bodie, Kane en Marcus 2004 noemen een aantal daarvan in paragraaf 13.3. Zie ook Fama en French 2004, p. 37-41 en paragraaf 4.5.1 en 4.5.2 van McKenzie en Partington, 2013.

²⁵ Het CAPM is een model over de *rendementseis*, dus toekomstgericht. De meer-factor modellen zijn gericht op het verklaren van *gerealiseerde rendementen*, dus gericht op het verleden. Partington schrijft in zijn advies voor de AER "... testing realisations is not the same thing as testing an *ex ante* relation." Overigens is het CAPM heel moeilijk empirisch te toetsen omdat de rendementseis niet observeerbaar is. Dus empirische toetsingen betreffen vaak onderzoek naar gerealiseerde rendementen. Zie G. Partington, *Return on equity (updated)*, report to the AER, april 2015, p. 20 (hierna aangeduid als Partington 2015).

²⁶ Bodie, Kane en Marcus 2014, hoofdstuk 2 en McKenzie en Partington 2013, p. 30. Zie ook E. Dimson, P. Marsh en M. Staunton, *Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2021*, p. 83. Fama en French noemen dit ook op p. 37 van hun overzichtsartikel uit 2004.

²⁷ Perold 2004, p. 22.

²⁸ Bodie, Kane en Marcus 2014, p. 327. $E(R)$ is *expected return* ofwel verwacht of geëist rendement. *Security* staat voor een belegging. Cursief en dubbele aanhalingstekens in het origineel.

²⁹ *Out-of-sample* toetsen, daarbij wordt gekeken of de factoren die in de ene dataset, land of periode zijn gevonden in een andere dataset, land of periode voorspellende waarde hebben.

aan hun drie-factor model (investeringen en winstgevendheid) en zo een vijf-factor model introduceren, maar waarin in hun eigen analyse juist de waarde-factor uit hun drie-factor model insignificant wordt, welke factor zij juist in hun eerdere drie-factor model hadden toegevoegd aan het CAPM. Het derde bezwaar en in het verlengde van het vorige punt, is dat de uitkomsten van empirisch onderzoek variatie tonen, zowel in de omvang van de premies als in de bèta-coëfficiënten, waarbij ook negatieve waarden voorkomen. Negatieve waarden zijn lastig te interpreteren, omdat dat impliceert dat het nemen van het bewuste risico tot een *lager* rendement leidt en niet tot een *hoger* rendement. Dit hangt samen met het vierde bezwaar dat er forse implementatieproblemen zijn bij meer-factor modellen, zelfs als zo'n model de voorkeur verdient boven het CAPM. Bijvoorbeeld, in het CAPM is veel discussie gevoerd over hoe de marktindex die in de regressieanalyse gebruikt wordt en de marktrisicopremie die in de CAPM-formule ingevuld moet worden om de kostenvoet eigen vermogen te berekenen. Ook door toezichhouders en in rechtszaken is daar veel over gediscussieerd. Bij een meer-factor model moeten deze discussies over de marktwaarden van de toegevoegde factoren in de regressieanalyses en de bepaling van de risicopremies voor die factoren ook gevoerd worden.

112. Het bovenstaande wordt duidelijk samengevat door Partington in zijn advies van 2015 aan de Australian Economic Regulator:³⁰

We do not view the FFM as having the ability to reliably estimate the required return on equity for a benchmark regulated network service provider. There are many unresolved issues with respect to such multi-factor models and even Fama and French are moving away from the three factor model. The evidence suggests that the estimates for Australia using the Fama and French approach are unstable and depend on both the cross section of firms selected and the sample period chosen.

Our view of the empirical evidence on the FFM is that it is unlikely to produce estimates that are empirically stable. [...] We simply view the evidence of parameter instability from the empirical literature as symptomatic of the weakness of the model.

Further to this point, the main discussion of this section of our report highlights the nascent literature suggesting that the use of the Fama and French model is under question, and may indeed lead to invalid, incorrect or misleading inference. Even the originators of this model, Fama and French (2014) themselves, have contributed to this literature. It would seem unusual to adopt a model 21 years after its publication, when its weaknesses are becoming more evident and contemporary research is just beginning to understand the possible causes and potential solutions.

113. Als tweede punt gaat de ACM in op de factoren waarover Cools schrijft en op zijn statistische analyse. Cools analyseert in de context van een meer-factor model naast de marktrisicopremie drie factoren, te weten lage bèta, omvang en waarde-aandeel.³¹ Voor omvang vindt Cools een toeslag

³⁰ Partington 2015, p.38. FFM staat voor het Fama & French drie-factor model.

³¹ Lage bèta wordt in de regressie aangeduid als BAB, wat staat voor *betting against beta*. Omvang wordt in de regressie aangeduid als SMB wat staat voor *small minus big*, en gaat om de *small firm premium*. Waarde gaat om *value stock vs growth stock* en wordt in de regressie aangeduid als HML wat staat voor *high minus low* en betreft de verhouding tussen boekwaarde en marktwaarde. Merk op dat niet-systematisch risico (gebrek aan diversificatiemogelijkheden) en illiquiditeit niet in dit raamwerk van meer-factor modellen passen. De ACM gaat verderop in deze zienswijze daarop in.

niet nodig, voor lage bèta en waarde-aandeel wel. Over deze keuze en de statistische analyse die Cools uitvoert zijn diverse opmerkingen te maken. De ACM beperkt zich tot de volgende punten.

114. Hierboven heeft de ACM al in algemene zin aangegeven dat selectie van factoren een heikele zaak is, wegens het gebrek aan theoretische onderbouwing, onduidelijkheid over de betekenis daarvan en het enorme aantal factoren dat onderzocht is en die als significante factoren naar voren komen bij de verklaring van gerealiseerde aandelenrendementen. Cools verwijst naar een aantal validatiestudies waarin onderzoek is gedaan naar deze honderden factoren. Hij geeft aan dat lage bèta en waarde-aandeel daarin in stand blijven. De ACM stelt vast dat veel factoren in die studies het niet redden, en dat er naast lage bèta en waarde-aandeel meer factoren zijn die stand houden bij de validatie. De ACM erkent wel dat lage bèta en waarde-aandeel veelvuldig uit onderzoek naar voren komen als verklarende factoren voor gerealiseerde aandelenrendementen, maar er zijn ook andere factoren die validatiestudies overleven en die dan voor selectie in aanmerking zouden komen. Verder constateert de ACM dat waarde en omvang deel uitmaken van het drie-factormodel van Fama en French, maar lage bèta niet, en dat lage bèta ook geen onderdeel van het vijf-factormodel van Fama en French is. Gegeven de grote hoeveelheid factoren die in de literatuur onderzocht is, is de vraag welke factoren in een meer-factormodel moeten worden opgenomen en welke niet. Hierbij speelt ook de vraag op basis van welke criteria die factoren moeten worden gekozen. Het rapport van Cools geeft geen inzicht in de criteria die hij heeft gebruikt om voor bepaalde factoren te kiezen, en de ACM ziet ook niet hoe deze keuze goed te maken zou zijn gegeven het eerder genoemde gebrek aan theoretische onderbouwing van meer-factormodellen.
115. Cools schrijft dat lage-bèta-ondernemingen hogere rendementen behalen dan verwacht op basis van het CAPM. In het advies van Brattle aan de ACM uit 2012 gaat Brattle ook in op de bevinding dat het CAPM een onderschatting geeft van de gerealiseerde aandelenrendementen bij lage-bèta-ondernemingen en een overschatting bij hoge-bèta-ondernemingen.³² In zijn boek uit 2017 geeft Brattle aan dat er in ieder geval drie manieren zijn om hiermee rekening te houden, namelijk door een meer-factorbenadering te hanteren, door het empirical CAPM (hierna: E-CAPM) te hanteren of door de risicovrije rente op een lange looptijd te baseren.³³ Op meer-factormodellen is de ACM hiervoor al ingegaan. E-CAPM introduceert een extra parameter om te corrigeren voor de genoemde misschatting. Brattle geeft in zijn boek van 2017 een overzicht van de hoogte van de correctiefactoren in wetenschappelijke onderzoeken naar E-CAPM waaruit blijkt dat deze behoorlijk uiteenlopen. Dit biedt dus geen goede basis om het E-CAPM te gebruiken. In 2012 adviseerde Brattle aan de ACM om voor de risicovrije rente obligaties met een looptijd van 10 jaar te gebruiken, onder meer om de onderschatting van de rendementen bij ondernemingen met een lage bèta te ondervangen. De ACM heeft het advies van Brattle gevolgd, ook voor deze reguleringsperiode, en houdt op deze wijze dus al rekening met het probleem dat NBNL en Cools signaleren over de lage bèta.

³² Brattle, *Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate*, 26 november 2012, p. 7-9.

³³ Brattle 2017, p. 82-85.

116. De ACM heeft zelf ook regressies uitgevoerd met dezelfde dataset over de factoren die Cools gebruikt en bedrijven uit de vergelijkingsgroep die is opgesteld ten behoeve van de WACC. Hierbij ziet de ACM dat de bèta van de markt-factor (de marktriscopremie) in alle varianten van de regressies significant positief is. Bij de andere factoren wisselen de waarde van de coëfficiënt en de significantie, afhankelijk van keuzes die gemaakt kunnen worden, zoals de referentieperiode, of voor de factoren de waarden voor de hele wereld of alleen voor Europese landen gebruikt worden³⁴ en of de Amerikaanse peer meegenomen wordt of juist buiten beschouwing gelaten wordt. Dit geeft aan dat dergelijke keuzes veel invloed hebben op de uitkomsten en het daarom dus ook de vraag is of het gebruik van een meer-factormodel tot een betere schatting van de rendementseis op het eigen vermogen leidt dan het CAPM. De marktriscopremie is bij alle specificaties, inclusief kortere referentieperiodes, heel significant, maar de andere factoren zijn dat niet. Dit wijst erop dat de marktriscopremie een veel robuustere factor is dan de andere factoren. Het CAPM, waarbij deze enige factor wordt gebruikt, geeft dus een betrouwbaardere schatting van de rendementseis dan meer-factormodellen.
117. Als derde punt ten aanzien van meer-factormodellen gaat de ACM in op de praktijken van andere toezichthouders. De ACM constateert dat andere toezichthouders bij het bepalen van de kostenvoet eigen vermogen geen gebruik maken van meer-factormodellen of uitbreidingen van het CAPM zoals bijvoorbeeld het E-CAPM, maar gebruik maken van het standaard CAPM. Dit blijkt uit de jaarlijkse inventarisatie van CEER³⁵ en uit de eigen inventarisatie van de ACM in het najaar van 2020. McKenzie en Partington³⁶ geven ook aan geen toepassing van meer-factormodellen in de regulatorische praktijk te kennen. Bovendien verwijzen zij naar een aantal voorbeelden waar gepoogd is een meer-factormodel te hanteren bij de bepaling van de WACC voor gereguleerde ondernemingen. Die pogingen leverden geen bruikbare resultaten op.³⁷ Bij de regulering van de telecomsector heeft de Europese Commissie in een Kennisgeving aangegeven dat zij het CAPM de juiste benadering acht voor het bepalen van de kostenvoet van het eigen vermogen³⁸ en in het bijbehorende staff working document schrijft de Europese Commissie dat alle telecomtoezichthouders in de Europese Unie het CAPM gebruiken.³⁹

³⁴ Als voorbeeld: Cools hanteert in de regressie die hij doet de zogenaamde global factors, dat wil zeggen gegevens van deze factoren van een groot aantal landen uit de hele wereld (deze gegevens komen uit een vrij beschikbare dataset), terwijl de ACM voor het schatten van de bèta voor het CAPM een Europese marktindex hanteert voor Europese bedrijven en een Amerikaanse marktindex voor Amerikaanse bedrijven. Ook bepaalt de ACM de marktriscopremie op basis van de Eurozonelanden. De dataset die Cools gebruikt bevat ook gegevens van de Europese factoren, maar die heeft hij niet gebruikt.

³⁵ Council of European Energy Regulators (CEER), *Report on the regulatory frameworks for European energy networks 2020*, 11 maart 2021. Zie de tabellen per land in het rapport en de spreadsheet over hoofdstuk 4 uit annex 4.

³⁶ McKenzie en Partington 2013, paragraaf 4.5.5.

³⁷ McKenzie en Partington 2013, p. 32.

³⁸ European Commission, Commission Notice on the calculation of the cost of capital for legacy infrastructure in the context of the Commission's review of the national notifications in the EU electronic communications sector, *Official Journal of the European Union*, C 375/1, 6 november 2019, paragraaf 14.

³⁹ European Commission, *Commission staff working document, Accompanying the document Commission Notice on the calculation of the cost of capital for legacy infrastructure in the context of the Commission's review of the national notifications in the EU electronic communications sector*, SDW(2019) 397 final, 5 november 2019, p. 10.

118. Hierboven heeft de ACM toegelicht dat het CAPM een breed gedragen, internationaal aanvaard model is, dat een goede theoretische onderbouwing heeft, die bij meer-factor modellen juist ontbreekt en dat alternatieven voor het CAPM, waaronder meer-factor modellen, geen betere schatting van de rendementseis van eigen vermogensverschaffers opleveren en dat andere toezichthouders geen gebruik maken van meer-factor modellen. De ACM ziet in de zienswijze van NBNL geen aanleiding om opslagen in de kostenvoet eigen vermogen op te nemen voor lage bèta (punt (b) van NBNL) en waarde-aandelen (punt (c) van NBNL).

Beperkte verhandelbaarheid en beperking diversificatie

119. De ACM zal ook geen opslag in de kostenvoet eigen vermogen opnemen vanwege de beperkte verhandelbaarheid van de aandelen van netbeheerders (punt (d) van NBNL) en de beperking van de mogelijkheid tot diversificatie door de aandeelhouders van de netbeheerders (punt (a) van NBNL).
120. Op grond van artikel 41, eerste lid, van de E-wet en artikel 81, eerste lid, van de Gaswet stelt de ACM de methode vast 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. Op grond van artikel 41, derde lid, van de E-wet en artikel 81, tweede lid, van de Gaswet heeft de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering 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. Uit de voorgaande bepalingen volgt dus dat de ACM moet uitgaan van marktwerking en dat het doel is dat een netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan gebruikelijk in het economisch verkeer. Daaruit volgt dat de ACM het rendement dat netbeheerders kunnen behalen dient vast te stellen op een niveau als ware de aandelen van die netbeheerders vrij verhandelbaar met als uitgangspunt dat zij een rendement kunnen behalen dat in het economisch verkeer gebruikelijk is voor bedrijven met een vergelijkbaar risicoprofiel. Dat de aandelen van een netbeheerder niet vrij verhandelbaar zijn, maar slechts beperkt, en de Staat, provincies en gemeenten om onder meer wettelijke redenen hun risico's niet kunnen diversificeren, laat de ACM daarom buiten beschouwing.
121. De ACM wijst er hierbij op dat de Staat die wettelijke beperkingen zelf heeft vastgesteld en ook daarom niet valt in te zien waarom de Staat en organen daarvan, zoals provincies en gemeenten, hiervoor een premie zouden moeten ontvangen. In dat licht wijst de ACM erop dat de Staat en de organen daarvan eventuele risico's op andere wijze kunnen diversificeren, bijvoorbeeld doordat zij belastingen kunnen verhogen. Bovendien zijn de inkomsten van overheden sterk afhankelijk van de ontwikkeling van het bruto nationaal product en is dus sprake van een goed gediversificeerde inkomstenstroom.
122. De ACM ziet in de zienswijze van NBNL daarom geen aanleiding om opslagen in de kostenvoet eigen vermogen op te nemen voor de beperkte verhandelbaarheid van de aandelen (punt (d) van NBNL) en de beperkte mogelijkheden tot diversificatie van de aandeelhouders (punt (a) van NBNL).

123. De conclusie van de ACM is dat opslagen in de kostenvoet eigen vermogen niet op zijn plaats zijn, noch voor factoren uit een meer-factormodel (zoals waarde en lage bèta), noch voor de beperkte verhandelbaarheid en diversificatie.

Conclusie zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet opgehoogd worden met een aantal opslagen”

124. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders gas, elektriciteit, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 11 “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL TenneT VEMW	RNB E RNB G TransporttakenTenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL”

125. NBNL vindt dat de kostenvoet eigen vermogen vanwege *quantitative easing* (hierna: QE) verhoogd moet worden, dan wel door een opslag op de risicovrije rente of door bij de risicovrije rente een minimum te gebruiken, dan wel door de Total Market Return-benadering (hierna: TMR) te gebruiken voor de bepaling van de marktrisicopremie.⁴⁰
126. Volgens NBNL heeft de ACM ten onrechte geweigerd de risicovrije rente te verhogen vanwege het beleid van QE van de Europese Centrale Bank of voor de bepaling van de marktrisicopremie over te stappen op een TMR-benadering. De motivering van de ACM in het ontwerpbesluit, namelijk dat de risicovrije rente die lager is door QE een adequate beprijzing geeft voor het politieke of landenrisico en dat een negatieve rente niet inconsistent is met rationele economische besluitvorming, is volgens NBNL ondeugdelijk. Ter motivering verwijst NBNL naar het advies dat NERA in haar opdracht heeft opgesteld.⁴¹
127. Volgens NERA volgt uit de economische theoretische en empirische literatuur dat er een negatieve relatie bestaat tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie. Die negatieve relatie houdt verband met een toegenomen risicoaversie en een vlucht naar veiligheid tijdens een economische

⁴⁰ De TMR-benadering houdt in dat de marktrisicopremie bepaald wordt door de risicovrije rente af te trekken van de TMR; deze TMR moet dan op basis van gegevens vastgesteld worden, bijvoorbeeld op basis van de dataset van Dimson, Marsh en Staunton. De ACM gebruikt deze benadering niet, maar gebruikt de componentenbenadering, waarbij zij de risicovrije rente en de marktrisicopremie apart van elkaar vaststelt (de laatste op basis van de dataset van Dimson, Marsh en Staunton). Zie hiervoor paragraaf 2.1 en 2.2 van de WACC-bijlage.

⁴¹ NERA, *Estimating the Cost of Capital in a low Risk-Free Rate Environment*, 28 mei 2021.

en financiële crisis. Investeerders doen riskante beleggingen, zoals aandelen, van de hand en kopen in plaats daarvan risicovrije beleggingen zoals staatsobligaties. Dit verlaagt de prijs van aandelen en verhoogt de premie voor het houden daarvan, terwijl de rente op risicovrije beleggingen wordt verlaagd. Uit een aantal empirische studies volgt dat er een positieve relatie bestaat tussen volatiliteit en verwachte aandelenrendementen en een negatieve relatie tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie, terwijl de TMR stabiel blijft, aldus NERA. NERA geeft aan dat een aantal toezichthouders de TMR-benadering toepast voor het bepalen van de WACC.

128. Tot slot vindt NBNL het ook onjuist en inconsistent om de risicovrije rente te baseren op de korte termijn en de marktrisicopremie op de lange termijn.
129. TenneT sluit zich aan bij deze zienswijze van NBNL.
130. VEMW is het eens met de ACM om de TMR-benadering niet toe te passen en vindt het juist dat de ACM de risicovrije rente en de marktrisicopremie bepaalt.

Reactie zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL”

131. NBNL stelt dat de twee kernargumenten van de ACM waarom aanpassing van de risicovrije rente niet nodig is, ondeugdelijk zijn. Die kernargumenten van de ACM zijn dat de lagere risicovrije rente door QE een adequate beprijzing geeft voor het politieke of landenrisico en dat een negatieve rente niet inconsistent is met rationele economische besluitvorming.⁴² De ACM constateert dat NBNL niet motiveert waarom deze motivering ondeugdelijk zou zijn. NERA stelt dat er vanuit historisch perspectief sprake is van een ongebruikelijk lage risicovrije rente.⁴³ Hiermee wekt NERA de suggestie dat de risicovrije rente voor de WACC aangepast moet worden. Het is duidelijk dat de rente laag is geworden, maar dat betekent niet automatisch dat een opwaartse aanpassing nodig is. Teulings geeft aan dat de rente al sinds het midden van de jaren 80 daalt, en dat dit waarschijnlijk verklaard wordt door demografische ontwikkelingen.⁴⁴ Teulings licht ook toe dat economische theorie geen indicatie geeft dat er een ‘normaal’ renteniveau is, dat als norm kan dienen om vast te stellen dat de huidige rente erg laag of te laag is.⁴⁵ De ACM ontkent niet dat de rente extra laag is door QE, maar stelt vast dat er altijd monetair beleid is waardoor de rente beïnvloed wordt en sluit zich aan bij de conclusie van Teulings dat de daling van de rente veroorzaakt is door marktkrachten. De ACM ziet geen redenen om tot een andere conclusie te komen over de risicovrije rente.
132. NERA geeft aan dat de negatieve relatie tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie theoretisch verklaard kan worden door een toename van risicoaversie en een vlucht naar veiligheid in perioden van economische en financiële crisis. De ACM constateert dat deze verklaring al door

⁴² Zie bij de letter C in paragraaf 7.4.1 van de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit, regionale netbeheerders gas en Transporttaken TenneT en 8.4.1 van de netbeheerder van het Net op Zee.

⁴³ NERA schrijft op p. 3 dat er sprake is van een “period of unusually depressed risk-free rates by historical standards.”

⁴⁴ Prof. Dr. C.N. Teulings, *Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC*, 22 april 2020.

⁴⁵ Een *natural rate of interest*, ofwel FERIR, de rente waarbij er volledige werkgelegenheid en geen inflatoire of deflatoire druk is.

NBNL naar voren gebracht was in haar reactie van 29 april 2020,⁴⁶ wat ook geldt voor de empirische studies die NERA naar voren brengt⁴⁷ en de toezichthouders die NERA noemt die de TMR-benadering gebruiken. In de WACC-bijlage bij de ontwerpbesluiten was de ACM al op deze punten ingegaan en heeft de ACM geconcludeerd dat er geen redenen zijn om het hanteren van de TMR-benadering te rechtvaardigen.⁴⁸ NERA reageert ook niet op de analyse van de ACM over de TMR-beandering in de WACC-bijlage bij de ontwerpbesluiten.

133. In aanvulling hierop merkt de ACM het volgende op. Wat NERA stelt lijkt logisch, namelijk dat door een hogere risicoaversie de prijs van risico stijgt en dus dat de risicopremie voor aandelen stijgt. Maar dat zal dan ook gelden voor de prijs van andere risico's waardoor ook de risicopremie op staatsobligaties stijgt. Staatsobligaties zijn niet volledig risicovrij, met name bij een langere looptijd. Naast dat een koersdaling kan samenhangen met een gestegen risicopremie, kan een koersdaling ook komen doordat de verwachting over de toekomstige kasstromen neerwaarts wordt bijgesteld. Dat lijkt ook logisch in tijden van crisis, omdat ondernemingen last van de crisis zullen hebben en hun winsten daardoor onder druk komen te staan. Dus als de aandelenkoersen dalen kan dat ook komen doordat de toekomstige kasstromen lager worden ingeschat. De ACM concludeert dan ook dat het rapport van NERA geen nieuwe informatie bevat, en dat alle informatie uit dat rapport reeds betrokken was bij het onderzoek van de ACM naar de TMR-benadering.
134. NERA⁴⁹ geeft ook aan dat recente financiële omstandigheden academische en regulatorische aandacht hebben getrokken in de literatuur over TMR en dat er sprake is van een stijgende voorkeur voor het uitgangspunt van relatieve stabiliteit van de TMR ten opzichte van de MRP-benadering. De ACM stelt echter vast dat NERA geen voorbeelden noemt van recente academische studies om dit te onderbouwen. De ACM ziet hierin dus geen aanleiding om haar standpunt over de TMR-benadering te herzien.
135. NBNL vindt het onjuist en inconsistent om de risicovrije rente te baseren op de korte termijn en de marktrisicopremie op de lange termijn. De ACM volgt dit niet. De ACM dient de parameters voor de WACC zo goed mogelijk te schatten, en dient hierbij voor elke parameter een aantal keuzes te maken. Daarbij dient de ACM ook een keuze te maken over de referentieperiode. De ACM heeft de marktrisicopremie gebaseerd op een lange periode van ruim 100 jaar en voor het bepalen van de risicovrije rente een referentieperiode van drie jaar gehanteerd. Die keuzes heeft zij gemotiveerd in de WACC-bijlage bij de methodebesluiten.⁵⁰ NBNL heeft ter motivering verwezen naar het NERA-rapport. NERA noemt in dit rapport wel de wijze waarop de ACM de risicovrije rente en de

⁴⁶ NBNL, *Reactie NBNL op de voorgestelde WACC door de ACM*, 29 april 2020, p. 4 en randnummer 24 van de WACC-bijlage.

⁴⁷ Voetnoot 11 van het rapport van NERA en voetnoot 5 van de reactie van NBNL van 29 april 2020 noemen dezelfde empirische studies. Zie ook randnummer 35 van de WACC-bijlage.

⁴⁸ WACC-bijlage, paragraaf 2.2.1.

⁴⁹ Zie p. 5 van het rapport van NERA, waar staat: "recent financial conditions have prompted particular academic and regulatory interest in the literature on the TMR and increasing opinion favouring the relative stability of the TMR over de MRP approach."

⁵⁰ Zie randnummers 41 en 42 van de WACC-bijlage voor de historische marktrisicopremie en randnummers 12-15 voor de risicovrije rente.

marktriscopremie bepaalt en dat zij hierbij verschillende referentieperioden hanteert, maar plaatst dit in de context van zijn pleidooi voor de TMR-benadering. NERA bepleit niet dat de referentieperioden anders gekozen moeten worden. De ACM ziet daarom geen grond voor dit standpunt en past de methodebesluiten daarom niet aan op dit punt.

136. Tot slot constateert de ACM dat VEMW de benadering van de ACM steunt om de TMR-benadering niet toe te passen en de risicovrije rente en de marktriscopremie apart te bepalen.

Conclusie zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL”

137. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, gas, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 12 “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – TenneT”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – TenneT”

138. TenneT sluit zich aan bij de zienswijze van NBNL dat de kostenvoet eigen vermogen verhoogd moet worden vanwege QE. In aanvulling daarop betoogt TenneT het volgende.
139. TenneT betoogt dat zonder correctie voor QE de kostenvoet eigen vermogen onderschat wordt en zij geen redelijk rendement op investeringen kan behalen. TenneT stelt zich op het standpunt dat de ACM één van de twee correcties moet uitvoeren die Brattle heeft voorgesteld in haar advies over QE voor de ACM.⁵¹ Volgens dat advies zou de ACM een minimale waarde voor de risicovrije rente dienen te hanteren of dienen uit te gaan van de risicovrije rente die investeerders aangeven. De ACM heeft Teulings ten onrechte niet de vraag gesteld of lage rentes op staatsobligaties binnen het CAPM een goede schatter zijn voor de kostenvoet van het eigen vermogen, aldus TenneT. Ook heeft de ACM Brattle niet de gelegenheid gegeven om te reageren op het advies van Teulings. Het hanteren van de TMR-benadering is volgens TenneT een alternatief voor het volgen van het advies van Brattle.
140. Verder wijst TenneT op de aanbeveling van de Europese Commissie (hierna: EC) in de bekendmaking over de WACC voor de telecomsector⁵² om staatsobligaties te gebruiken van het

⁵¹ Brattle, *Accounting for Quantitative Easing*, 3 april 2020.

⁵² European Commission, Commission Notice on the calculation of the cost of capital for legacy infrastructure in the context of the Commission's review of the national notifications in the EU electronic communications sector, *Official Journal of the European Union*, C 375/1, 6 november 2019.

land waar de desbetreffende onderneming actief is en een referentieperiode van vijf jaar te hanteren, om zo indirect rekening te houden met de effecten van QE. TenneT stelt voor om die aanbevelingen te volgen. Onder de huidige omstandigheden met een negatieve risicovrije rente, mede als gevolg van QE, is het volgens TenneT logischer om te volstaan met de Nederlandse staatsobligaties in plaats van Nederlandse en Duitse en te kiezen voor een referentieperiode van vijf in plaats van drie jaar. Als de rente niet goed te schatten is, zoals de ACM stelt, is het volgens TenneT correcter om te kiezen voor lange termijn voorspelbaarheid en robuustheid van de methode in plaats van een kortere referentieperiode en zelfs nacalculatie.

Reactie zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – TenneT”

141. De ACM heeft in de methodebesluiten⁵³ toegelicht dat zij een aantal vragen had over de argumentatie van Brattle vanwege QE. Ook had de ACM geconstateerd dat de EC bij de regulering van de telecomsector eenzelfde advies van Brattle om een aanpassing voor QE te doen, niet had opgevolgd. Daarom heeft de ACM een advies aan Teulings gevraagd, door een review uit te voeren op het advies van Brattle over QE en om een onderbouwde opinie te geven of een opwaartse correctie bij de WACC-bepaling nodig is vanwege het effect van QE op de risicovrije rente. Teulings heeft de argumentatie van Brattle beoordeeld en geconcludeerd dat er geen aanpassing nodig is van de rente op de Nederlandse en Duitse staatsobligaties die de ACM gebruikt voor de meting van de risicovrije rente. De ACM heeft het advies van Teulings met Brattle gedeeld, maar Brattle heeft hier niet op gereageerd. Op grond van het advies van Teulings en eigen onderzoek is de ACM tot de conclusie gekomen dat een aanpassing voor QE niet nodig is. Dit heeft de ACM toegelicht in de methodebesluiten.
142. De ACM stelt verder vast dat de EC bij de regulering van de telecomsector heeft aanbevolen om staatsobligaties te gebruiken van het land waar de desbetreffende onderneming actief is en om een referentieperiode van vijf jaar te hanteren. De EC geeft aan dat de nationale staatsobligatie de financieringscondities in het betreffende land weerspiegelt.⁵⁴ Deze aanbeveling van de EC is niet gedaan vanwege QE; de EC geeft juist expliciet aan dat een aanpassing vanwege QE niet nodig is.⁵⁵ De ACM heeft in de methodebesluiten haar beslissing toegelicht om Nederlandse en Duitse staatsobligaties te gebruiken en een referentieperiode van drie jaar te hanteren.⁵⁶ De Duitse staatsobligaties representeren het best de ‘ware’ risicovrije rente en met de Nederlandse staatsobligaties worden landspecifieke risico’s betrokken bij de bepaling van de risicovrije rente. De referentieperiode van drie jaar levert een goede schatting op, hoewel de ACM ook heeft geconcludeerd dat nacalculatie van de rente nodig is. De ACM volgt hiermee het advies van Brattle uit 2012 dat zij ook in de methodebesluiten van de vorige twee reguleringsperioden heeft gevolgd en ziet in de aanbeveling van de EC geen reden om op deze beslissing terug te komen.

⁵³ Zie bij de letter C in paragraaf 7.4.1 van de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit, regionale netbeheerders gas en Transporttaken TenneT en 8.4.1 van de netbeheerder van het Net op Zee.

⁵⁴ Zie paragraaf 34 van de Commission Notice en p. 51-58 van het bijbehorende Staff working paper.

⁵⁵ Zie paragraaf 36 van de Commission Notice en paragraaf 5.2.2 van het bijbehorende Staff working paper.

⁵⁶ Zie randnummer 8 van de WACC-bijlage voor de nationaliteit van de staatsobligaties en de randnummers 12-15 voor de referentieperiode.

143. Voor een reactie op de TMR-benadering verwijst de ACM naar zienswijze “*De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL*” in deze paragraaf van de zienswijzebijlage. Nu de ACM de kostenvoet eigen vermogen op de juiste wijze vaststelt, is er geen grond voor het standpunt dat TenneT geen redelijk rendement op investeringen behaalt.

Conclusie zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – TenneT”

144. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 13 “De marktriscopremie moet verhoogd worden vanwege toekomstverwachtingen”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “De marktriscopremie moet verhoogd worden vanwege toekomstverwachtingen”

145. TenneT vindt dat op basis van de toekomstverwachtingen over de marktriscopremie een opwaartse bijstelling van de marktriscopremie nodig is. De ACM baseert de marktriscopremie op historische cijfers over de gerealiseerde marktriscopremie en toekomstverwachtingen. De ACM gebruikt de informatie over toekomstverwachtingen slechts om niet over te gaan tot de neerwaartse aanpassing, nadat zij de marktriscopremie eerst heeft vastgesteld op basis van historische cijfers, aldus TenneT. De ACM baseert zich bij die beslissing op het advies van Brattle aan de ACM uit 2012. Ten eerste vindt TenneT dat de ACM hierover opnieuw advies had moeten vragen om te zien of er omstandigheden zijn die nopen tot een herziening van dat advies. TenneT verwijst hierbij naar een recent advies van Brattle aan de Australische toezichthouder⁵⁷ waarin Brattle aangeeft dat het beter is om meer dan één model te gebruiken en dat dividend growth models (hierna: DGM) forward-looking zijn en het nuttig is daar ook gewicht aan te geven. Ten tweede levert de ACM volgens TenneT geen sluitend bewijs dat het gebruik van de historische marktriscopremie leidt tot een overschatting van de toekomstige marktriscopremie. Ten derde geeft TenneT aan dat de DGM-schatting van de marktriscopremie van KPMG van 5,75% hoger is dan de schatting van de ACM (van 5%), en dat de DGM-schatting van Bloomberg van 12% ver boven de schatting door de ACM ligt. TenneT stelt zich daarom op het standpunt dat de hogere schattingen van Bloomberg en KPMG ertoe moeten leiden dat de ACM 50% gewicht geeft aan de toekomstverwachtingen en 50% aan de historische resultaten. Tot slot stelt TenneT dat de gerealiseerde marktrendementen de afgelopen jaren niet zijn gedaald ondanks een daling van de risicovrije rente. Dit impliceert volgens TenneT dat de schatting van de kostenvoet eigen vermogen van de ACM op basis van de gerealiseerde marktriscopremie te laag is.

⁵⁷ Brattle, *A Review of International Approaches to Regulated Rates of Return*, prepared for the Australian Energy Regulator, juni 2020.

Reactie zienswijze “De marktrisicopremie moet verhoogd worden vanwege toekomstverwachtingen”

146. De ACM heeft in de WACC-bijlage bij de methodebesluiten toegelicht op welke wijze zij de marktrisicopremie bepaalt.⁵⁸ Zij doet dat op dezelfde wijze als in de vorige twee reguleringsperioden.
147. De ACM reageert verder als volgt op hetgeen TenneT heeft aangevoerd. Ten eerste heeft Brattle in zijn advies over de WACC van TenneT en de regionale netbeheerders⁵⁹ ook de DGM-uitkomsten van Bloomberg en KPMG betrokken, maar heeft hierin geen aanleiding gezien om de historische marktrisicopremie opwaarts aan te passen vanwege de hogere uitkomst van die DGM. Dividend Growth Models zijn netto contante waarde modellen. Hierin worden de toekomstige dividenden geschat en eventuele andere kasstromen ten gunste van aandeelhouders (zoals inkoop van aandelen door de onderneming), en wordt het intern rendement bepaald waarbij de contante waarde van deze geschatte toekomstige kasstromen gelijk is aan de koers van het aandeel.⁶⁰ De ACM heeft in de WACC-bijlage ook toegelicht dat de uitkomsten van DGM afhangen van subjectieve oordelen van financieel analisten en nogal veranderlijk zijn van jaar tot jaar, wat een nadeel is bij regulering.⁶¹ Hierbij heeft de ACM zich gebaseerd op het advies van Brattle aan de ACM uit 2012.⁶² De ACM constateert dat TenneT niet motiveert waarom de ACM de uitkomsten van DGM direct zou moeten meewegen bij de bepaling van de marktrisicopremie. Het feit dat deze DGM-uitkomsten hoger zijn dan de historische marktrisicopremie is niet nieuw en is dus onvoldoende reden om de historische marktrisicopremie in deze periode opwaarts aan te passen. De ACM ziet ook geen reden waarom zij opnieuw advies had moeten vragen over de bruikbaarheid van DGM-schattingen bij het bepalen van de marktrisicopremie.
148. Ten tweede betoogt TenneT dat de ACM geen sluitend bewijs levert dat het gebruik van de historische marktrisicopremie zou leiden tot een overschatting van de toekomstige marktrisicopremie, en dat het artikel van Boot en Ligterink waarnaar de ACM in de WACC-bijlage verwijst⁶³ daarvoor slechts kwalitatieve argumenten geeft. De ACM heeft het artikel van Boot en Ligterink geciteerd omdat dit een zeer heldere en toegankelijke uitleg geeft over de reden dat de historische marktrisicopremie een overschatting geeft voor de toekomstige marktrisicopremie. Dimson, Marsh en Staunton, de auteurs van de dataset voor de bepaling van de historische marktrisicopremie, besteden in hun jaarboeken ieder jaar opnieuw aandacht aan de vraag of de historische marktrisicopremie een goede schatter is voor de toekomstige marktrisicopremie. Hun antwoord op deze vraag is tot heden ongewijzigd: zij concluderen dat de historische marktrisicopremie de toekomstige marktrisicopremie overschat vanwege ontwikkelingen uit het

⁵⁸ Zie paragraaf 2.2 van de WACC-bijlage.

⁵⁹ Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSOs*, 7 april 2021.

⁶⁰ DGM lijken qua opzet dus op de wijze waarop de rente van obligaties via de yield-to-maturity berekend wordt, met als verschil dat bij obligaties de toekomstige kasstromen bekend zijn, terwijl die bij aandelen onbekend zijn en dus geschat moeten worden. Deze schattingen moeten tot ver in de toekomst gedaan worden omdat aandelen geen looptijd hebben. Dat maakt het schatten van deze kasstromen erg moeilijk.

⁶¹ Zie randnummer 44 van de WACC-bijlage.

⁶² Brattle, *Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate*, 26 november 2012.

⁶³ Zie voetnoot 43 bij randnummer 45 van de WACC-bijlage.

verleden die zich in de toekomst niet zullen herhalen.⁶⁴ De ACM wijst er ook op dat het CBb in de beroepsprocedure tegen de methodebesluiten 2014-2016 heeft geconcludeerd dat de wijze waarop de ACM de marktriscopremie bepaalt redelijk en deugdelijk onderbouwd is.⁶⁵ De ACM bepaalt in de methodebesluiten 2022-2026 de marktriscopremie op dezelfde wijze als in de methodebesluiten 2014-2016 en vindt in het betoog van TenneT geen aanleiding om van deze door het CBb goedgekeurde wijze af te wijken.

149. TenneT verwijst naar een rapport van Brattle uit 2020 voor de Australische toezichthouder, waarin Brattle aangeeft dat het nuttig kan zijn meerdere invalshoeken te gebruiken om de marktriscopremie te bepalen, omdat ieder van die invalshoeken bepaalde relevante informatie bevat over de marktriscopremie. De ACM ontkent dit niet, maar wijst erop dat zij toekomstgerichte informatie meeweegt in de bepaling van de marktriscopremie bij de beoordeling of zij de marktriscopremie op grond van historische gegevens zou moeten verlagen vanwege ontwikkelingen die zich in de toekomst niet opnieuw zullen voordoen. De ACM stelt ook vast dat het merendeel van de Europese toezichthouders de marktriscopremie baseert op historische gegevens. Een beperkt aantal toezichthouders geeft aan daar ook toekomstgerichte informatie bij te betrekken, maar het blijkt niet dat zij DGM-uitkomsten rechtstreeks bij de bepaling van de marktriscopremie gebruiken.⁶⁶ De ACM ziet in hetgeen TenneT naar voren brengt geen aanleiding om haar methode voor de bepaling van de marktriscopremie aan te passen.
150. Dat de gerealiseerde marktrendementen de laatste jaren gestegen zijn, zoals TenneT stelt, is geen bewijs dat de ACM de marktriscopremie verkeerd vaststelt. De rendementseis op het eigen vermogen is niet observeerbaar, omdat de marktriscopremie niet observeerbaar is. De marktriscopremie is ook achteraf niet observeerbaar en kan dus ook niet worden afgeleid uit het gerealiseerde marktrendement van een jaar of een aantal jaren.⁶⁷ Dat is ook de reden dat een zo lang mogelijke tijdsperiode gebruikt dient te worden bij de historische gegevens, zoals de ACM in de methodebesluiten heeft toelicht.⁶⁸ Op deze wijze wordt voorkomen dat de marktriscopremie vertekend wordt door specifieke omstandigheden die zich in een korte periode in het verleden hebben voorgedaan.
151. Dat gerealiseerde rendementen in de afgelopen vijf jaar hoger zijn dan in de vijf jaar daarvoor, zoals TenneT in een grafiek in haar zienswijze laat zien, zegt dus weinig over het geëiste rendement of de geëiste marktriscopremie van beleggers voor de toekomst. Aandelenkoersen en daarmee gerealiseerde marktrendementen stijgen namelijk om twee redenen, een stijging van de verwachte

⁶⁴ E. Dimson, P. Marsh en M. Staunton, *Credit Suisse Global Investment Yearbook 2020*, Credit Suisse Research Institute, 2020, p. 39.

⁶⁵ Uitspraak van het CBb van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272. rechtsoverwegingen 3.3 tot en met 3.5.

⁶⁶ Zie Annex 4 bij Council of European Energy Regulators (CEER), *Report on Regulatory Frameworks for European Energy Networks 2020*, 11 maart 2021.

⁶⁷ Zie randnummer 20 van de WACC-bijlage.

⁶⁸ Zie randnummer 41 van de WACC-bijlage.

toekomstige kasstromen of een daling van de marktrisicopremie.⁶⁹ Als het mogelijk zou zijn deze twee effecten van elkaar te scheiden, zou dat betekenen dat de marktrisicopremie op een betere manier bepaald kan worden. Helaas zijn deze effecten niet goed van elkaar te onderscheiden. De ACM concludeert dat de stijging van het marktrendement in de laatste vijf jaar in combinatie met een daling van de risicovrije rente geen enkele indicatie geeft dat de ACM de marktrisicopremie verkeerd vaststelt. Bovendien blijkt uit de grafiek die TenneT presenteert dat in de periode daarvoor deze relatie anders lag: zowel het marktrendement als de risicovrije rente van 2009-2014 daalden ten opzichte van 2004-2009. Dit ondergraaft de argumentatie van TenneT. De ACM deelt het standpunt van TenneT op dit punt dan ook niet.

Conclusie zienswijze “De marktrisicopremie moet verhoogd worden vanwege toekomstverwachtingen”

152. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 14 “Aanpassen bèta in de WACC vanwege de energietransitie”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT VEMW	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee RNB E RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “Aanpassen bèta in de WACC vanwege de energietransitie”

153. TenneT onderschrijft de noodzaak voor de aanpassing van de asset bèta van de netbeheerder van het net op zee. Volgens TenneT loopt de netbeheerder van het net op zee een verhoogd risico als gevolg van de energietransitie en in het bijzonder de relatief grote investeringsverplichtingen die de netbeheerder van het net op zee heeft.
154. TenneT stelt zich echter op het standpunt dat ook aanpassing van de bèta voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet gerechtvaardigd is. De ACM zou deze ten onrechte niet hebben aangepast, aldus TenneT. Hoewel het investeringsprogramma van TenneT vergelijkbaar is met dat van Heathrow Airport heeft de ACM de bèta van TenneT land niet aangepast omdat daar vanwege de omzetregulering geen sprake is van volumerisico, terwijl dit bij Heathrow Airport wel het geval was. TenneT betwist niet dat zij door de omzetregulering geen volumerisico heeft. TenneT betwist wel dat het ontbreken van een volumerisico bij TenneT doorslaggevend moet zijn om af te zien van aanpassing van de bèta. TenneT voert als eerste aan dat de ACM had moeten erkennen dat de risico's van TenneT zeer vergelijkbaar zijn met de volumerisico's van Heathrow Airport. Het

⁶⁹ Of een combinatie daarvan, waarbij bijvoorbeeld een koersstijging ook kan komen door een stijging van het geëist rendement die een kleinere negatieve netto contante waarde heeft dan de positieve netto contante waarde van de stijging van de verwachte van de toekomstige kasstromen.

volumerisico van Heathrow Airport is in feite niets anders dan dat Heathrow Airport onvoldoende inkomsten kan behalen vanwege externe factoren, zoals een economische depressie. De ACM heeft TenneT zeer grote eenzijdige efficiëntiedoelstellingen opgelegd, die onder andere voortkomen uit een benchmarkonderzoek dat TenneT betwist. Door toepassing van die efficiëntiedoelstellingen, kan TenneT net als Heathrow Airport de inkomsten niet halen die nodig zijn om de kapitaalkosten van omvangrijke investeringen te dekken. TenneT vat de risico's die TenneT op dit punt loopt samen als regulatorische risico's en is van mening dat die tot uitdrukking moeten komen bij de vaststelling van de vergoeding voor eigen vermogen. Daarbij is het cruciaal dat de ondernemingen in de vergelijkingsgroep voor TenneT deze regulatoire risico's niet in dezelfde mate lopen als TenneT en deze risico's daarmee niet verdisconteerd zijn in de bèta op basis van de ondernemingen in de vergelijkingsgroep. Ten tweede voert TenneT aan dat Heathrow Airport ook kan profiteren van hogere volumes dan verondersteld, terwijl ze ook in dat geval in aanmerking komt voor een hogere bèta. TenneT kan niet op dezelfde wijze profiteren als Heathrow Airport, want de inkomsten van TenneT hangen niet af van de hoeveelheid transportcapaciteit die zij aan de markt beschikbaar stelt en de markt gebruikt. TenneT loopt dus geen neerwaarts risico, maar ook geen opwaarts risico. Daarnaast loopt Heathrow Airport ook geen ongelimiteerd volumerisico, aangezien Heathrow vanwege de pandemie staatsteun heeft ontvangen.

155. VEMW is het eens met de ACM om het advies van Brattle te volgen, die concludeert dat de energietransitie het systematisch risico van de regionale netbeheerders niet wijzigt ten opzichte van de vergelijkingsgroep, en adviseert om het redelijk rendement van de regionale netbeheerders elektriciteit en gas niet hoger vast te stellen vanwege de energietransitie. VEMW is het ook eens met de ACM om het redelijk rendement van TenneT transporttaken niet hoger vast te stellen vanwege de energietransitie. VEMW licht hierbij toe dat regionale netbeheerders hun doelmatige kosten vergoed krijgen via het systeem van de maatstafconcurrentie en TenneT via het benchmarkmodel en dat voorkomen moet worden dat netbeheerders een vergoeding zouden ontvangen voor de uitvoering van hun wettelijke taken die hoger is dan gerechtvaardigd uit het oogpunt van doelmatigheid. De investeringsopgave van de netbeheerders in het kader van de energietransitie vergroot enkel het belang van doelmatige investeringen, en zeker met stijgende inkomsten is eens te meer van belang dat de kostenreflectiviteit van de tarieven gewaarborgd blijft, aldus VEMW.

Reactie zienswijze "Aanpassen bèta in de WACC vanwege de energietransitie"

156. TenneT is het eens met de verhoging van de asset bèta van de netbeheerder van het net op zee. De ACM heeft geen zienswijzen van andere belanghebbenden ontvangen over de aanpassing van de asset bèta van de netbeheerder van het net op zee vanwege de energietransitie. Er is dus geen aanleiding om op dit punt het methodebesluit van de netbeheerder van het net op zee aan te passen.
157. Over de invloed van de energietransitie op de bèta van TenneT land merkt de ACM het volgende op. In de methodebesluiten transporttaken en systeemtaken heeft de ACM toegelicht dat er twee potentiële redenen zijn waardoor het systematisch risico op basis van de ondernemingen in de vergelijkingsgroep mogelijk niet representatief is voor het systematisch risico van de Nederlandse

netbeheerders, namelijk het volumerisico en het investeringsrisico.⁷⁰ Over het investeringsrisico bestaat geen verschil van inzicht tussen TenneT en de ACM: dat risico is bij TenneT ongeveer even groot als bij Heathrow Airport.⁷¹ Ook wat betreft het volumerisico is geen verschil van inzicht: door de omzetregering loopt TenneT geen volumerisico terwijl Heathrow Airport wel volumerisico loopt. TenneT vindt echter dat de risico's die zij loopt door de efficiëntiedoelstellingen die de ACM oplegt vergelijkbaar zijn met het volumerisico van Heathrow Airport. De ACM is het daar niet mee eens. Het volumerisico dat Heathrow Airport voor Terminal 5 loopt is een systematisch risico. Het risico dat TenneT mogelijk het efficiënte kostenniveau niet weet te realiseren, is geen volumerisico en ook geen bron van systematisch risico, omdat het een niet-systematisch risico is. Beleggers eisen alleen een vergoeding voor systematische risico's en niet voor niet-systematische risico's. Dat TenneT het benchmarkonderzoek betwist, is voor het vaststellen van de bèta niet relevant.⁷² De ACM tracht uiteraard de efficiënte kosten van TenneT correct vast te stellen. Dat de ACM mogelijk de efficiënte kosten niet correct vaststelt en TenneT een te hoge efficiëntiekorting oplegt, is een regulatorisch risico. Regulatorische risico's zijn in de regel niet-systematische risico's en deze behoeven dus geen vergoeding via de kostenvoet eigen vermogen.

158. TenneT onderbouwt niet dat de ondernemingen uit de vergelijkingsgroep voor de bèta niet onderhevig zijn aan dezelfde efficiëntiedoelstellingen als TenneT. Bovendien is dat voor de vraag of de bèta aangepast moet worden niet relevant, aangezien dit in beginsel een niet-systematisch risico is, waarvoor beleggers geen vergoeding eisen. Het is verder juist dat Heathrow Airport ook kan profiteren van hogere volumes, maar dat bevestigt dat Heathrow Airport wel volumerisico heeft.
159. Waar TenneT aanvoert dat Heathrow Airport geen ongelimiteerd volumerisico heeft vanwege de staatssteun die Heathrow Airport zou hebben ontvangen vanwege de pandemie miskent TenneT dat de pandemie wel een zeer uitzonderlijke situatie is waarbij ook veel andere, niet-gereguleerde sectoren staatssteun hebben ontvangen. Bovendien hebben de ACM en Brattle niet gesteld dat Heathrow Airport ongelimiteerd volumerisico zou lopen en dat een ongelimiteerd volumerisico essentieel is in de motivering dat Heathrow wel een verhoogd systematisch risico zou hebben en TenneT niet.
160. De ACM stelt vast dat TenneT geen overtuigende argumenten naar voren brengt waarom de bèta van TenneT land verhoogd zou moeten worden. VEMW onderschrijft de beslissing van de ACM om de bèta voor de transporttaken van TenneT niet te verhogen. De ACM concludeert dat er is dus geen aanleiding is om de methodebesluiten TenneT transporttaken en TenneT systeemtaken aan te passen.
161. Over de invloed van de energietransitie op de WACC van de regionale netbeheerders gas en elektriciteit heeft de ACM alleen zienswijzen ontvangen van VEMW. VEMW is het eens met de ACM om bèta van de regionale netbeheerders gas en elektriciteit niet te verhogen vanwege de

⁷⁰ Zie de letter C in paragraaf 7.4.1 van het methodebesluit Transporttaken TenneT en paragraaf 7.4.1 van het methodebesluit Systeemtaken TenneT.

⁷¹ Voor de helderheid, de vergelijking tussen TenneT en Heathrow Airport betreft terminal 5 van Heathrow Airport.

⁷² Zie hiervoor hoofdstuk 5 van deze zienswijzebijlage.

energietransitie. Er is dus geen aanleiding om op dit punt de methodebesluiten van de regionale netbeheerders gas en elektriciteit aan te passen.

Conclusie zienswijze “Aanpassen bèta in de WACC vanwege de energietransitie”

162. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, gas, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 15 “De WACC is goed bepaald”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	RNB E RNB G Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “De WACC is goed bepaald”

163. VEMW is het eens met de wijze waarop de ACM de WACC voor de regionale netbeheerders gas en elektriciteit en de transporttaken van TenneT bepaalt. VEMW constateert dat de ACM in belangrijke mate meegaat met het advies van Brattle. Waar afwegingen mogelijk zijn, zoals bij de keuze voor het rekenkundig of meetkundig gemiddelde, onderbouwt de ACM die keuze uitstekend. VEMW onderschrijft de keuze van de ACM om de TMR-benadering niet te gebruiken. VEMW is het eens met de ACM om voor de regionale netbeheerders gas en elektriciteit en voor TenneT transporttaken het redelijk rendement niet hoger vast te stellen vanwege de energietransitie.

Reactie zienswijze “De WACC is goed bepaald”

164. De ACM stelt vast dat VEMW het eens is met de wijze waarop de ACM de WACC vaststelt. Voor een uitgebreide reactie over de TMR-benadering verwijst de ACM naar zienswijze “De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL” en voor een uitgebreide reactie over het aanpassen van de WACC vanwege de energietransitie verwijst de ACM naar zienswijze “Aanpassen bèta in de WACC vanwege de energietransitie”, beide eerder in deze paragraaf. De zienswijze van VEMW geeft geen aanleiding de WACC aan te passen.

Conclusie zienswijze “De WACC is goed bepaald”

165. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, gas en Transporttaken TenneT ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 16 “Onjuiste schatting inflatie door BTW-verhoging”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL TenneT	RNB E RNB G Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “Onjuiste schatting inflatie door BTW-verhoging”

166. Volgens NBNL heeft de ACM de inflatie op onjuiste wijze geschat. De ACM heeft de historische inflatie (CPI) in Nederland voor de periode 2018-2020 gebruikt, maar daarbij ten onrechte niet gecorrigeerd voor de BTW-verhoging in 2019. Daardoor is de inflatieschatter onjuist, want voor de jaren 2022-2026 wordt geen BTW-verhoging verwacht. De ACM stelt de inflatie bewust te hoog vast door daarin de eenmalige effecten van een BTW-verhoging mee te nemen en stelt daarmee de inkomsten van netbeheerders te laag vast.

167. TenneT sluit zich bij deze zienswijze van NBNL aan.

Reactie zienswijze “Onjuiste schatting inflatie door BTW-verhoging”

168. De verhoging van het lage BTW-tarief in 2019 heeft een opwaarts effect op de inflatie in 2019. De ACM vindt echter niet dat dit aanleiding is om de inflatieschatting aan te passen. Het verwijderen van deze BTW-verhoging uit de inflatieschatting zou willekeurig zijn, omdat de inflatie wordt bepaald door allerlei factoren, die allemaal hoger of lager kunnen uitvallen. Een BTW-verhoging is slechts één daarvan. Dat maakt het verwijderen van de BTW-verhoging uit de inflatieschatting willekeurig en de inflatieschatting niet beter.

169. NBNL voert verder aan dat voor de toekomst geen BTW-verhoging wordt verwacht, maar concretiseert dit verder niet en licht ook niet toe waarop zij haar verwachting baseert. Hierbij komt dat ten tijde van het nemen van de methodebesluiten voor de periode 2017-2021 in ieder geval de ACM geen BTW-verhoging verwachtte, maar desondanks is de BTW in die periode verhoogd. Dit geeft de betrouwbare aan van de uitspraak dat een BTW-verhoging niet te verwachten is.

170. De ACM ziet geen aanleiding om naar aanleiding van de zienswijze van NBNL en TenneT de schatting van de inflatie aan te passen.

Conclusie zienswijze “Onjuiste schatting inflatie door BTW-verhoging”

171. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders elektriciteit, gas, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en de netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 17 “De rente in de WACC moet niet nagecalculeerd worden”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL TenneT	RNB E RNB G Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “De rente in de WACC moet niet nagecalculeerd worden”

172. NBNL is van mening dat de rente in de WACC niet moet worden nagecalculeerd. TenneT sluit zich hierbij aan en vult de motivering van NBNL aan.
173. NBNL betoogt ten eerste dat de nacalculatie van de risicovrije rente en de rente in de kostenvoet vreemd vermogen in strijd is met de doelstellingen van de wetgever en met algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. NBNL verwijst hierbij naar haar notitie ‘Visie en vragen Netbeheer Nederland ten aanzien van Nacalculatie WACC’ van 12 februari 2021.
174. Vervolgens geeft NBNL aan dat de onzekerheid die de introductie van deze nacalculatie veroorzaakt de netbeheerders onevenredig veel financieringscapaciteit kost. NBNL stelt dat de vermogensverschaffers namelijk een conservatieve schatting van de kasstromen maken voor de financieringscapaciteit. Ook betoogt NBNL dat elke euro minder aan geschatte kasstromen de behoefte aan eigen vermogen met circa negen euro verhoogt. Dit is volgens NBNL niet meegewogen in het ontwerpbesluit. In het verlengde hiervan betoogt TenneT dat nacalculatie van de rente in de WACC een breuk is met de reguleringsmethode in eerdere perioden. Dit brengt volgens TenneT regulatorische onzekerheid met zich mee in een periode die reeds is omgeven met onzekerheid voor de netbeheerders vanwege de energietransitie. TenneT verwijst naar een document van Standard & Poors waarin wordt opgemerkt dat de nacalculatie leidt tot volatiliteit in de toegestane inkomsten en daarmee de vrije kasstromen. TenneT geeft daarnaast aan dat zij extra eigen vermogen moet ontvangen om aan de ratio FFO/net debt te kunnen blijven voldoen.
175. NBNL verwijst naar de ontwerpbesluiten regionale netbeheerders elektriciteit en gas om aan te geven dat de ACM erkent dat deze nacalculatie de zoektocht naar de optimale vermogensstructuur doorkruist.
176. NBNL en TenneT betogen verder dat de nacalculatie zich niet verhoudt met het ex ante en normatieve karakter van het toegestane rendement. Hierbij verwijst NBNL naar twee uitspraken van het CBb.⁷³ TenneT geeft daarnaast aan dat de nacalculatie van de rente in de WACC in strijd is met het ex ante vaststellen van het vereiste redelijke rendement op vermogen op het moment van het

⁷³ Uitspraken van het CBb van 8 november 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BY2307, rechtsoverwegingen 3.5.1, 3.5.3 en 3.5.4. en van 6 november 2018, ECLI:NL:CBB:2018:560, rechtsoverweging 7.3.

nemen van het methodebesluit. De nacalculatie van de rente in de WACC zou hierdoor niet mogen worden toegepast.

177. Tevens is volgens NBNL en TenneT een selectieve, gedeeltelijke nacalculatie van de parameters van de WACC inconsistent en daarmee onjuist. NBNL verwijst hierbij naar het NERA-rapport dat zij bij haar zienswijze gevoegd heeft.⁷⁴ TenneT voegt hier nog aan toe dat enkel de risicovrije rente nacalculeren in de kostenvoet eigen vermogen zonder daarbij acht te slaan op de andere bepalende parameters (de bèta en de marktrisicopremie) een onzinnige exercitie is. Ze verwijst hierbij naar het rapport van Brattle aan de Australian Energy Regulator⁷⁵ en de WACC-bijlage bij de ontwerpbesluiten om te motiveren dat de consistentie tussen parameters belangrijk is bij het bepalen van de WACC. TenneT geeft aan dat de ACM ten onrechte uitgaat van de veronderstelling dat het vereiste rendement van eigen vermogenverschaffers in dezelfde mate daalt of stijgt als dat de risicovrije rente daalt of stijgt door de risicovrije rente na te calculeren bij het toepassen van het CAPM. Hierbij verwijst TenneT naar een eerder advies van Brattle uit 2012 aan de ACM waarin Brattle wijst op de inverse relatie tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie. TenneT betoogt dat de ACM hieraan voorbij gaat.
178. TenneT stelt dat nacalculatie van de rente een grote beleidswijziging is die niet te licht genomen kan worden. Dit te meer nu de ACM volgens TenneT de nacalculatie van de WACC eerder juist van de hand heeft gewezen. Hierbij verwijst TenneT naar de uitspraak van het CBb uit 2012.⁷⁶ Bij een dergelijke koerswijziging is het volgens TenneT van belang dat advies wordt ingewonnen bij deskundigen. TenneT geeft aan dat in het eindrapport van Brattle voor TenneT enige referentie aan het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC ontbreekt en vraagt zich af waarom de ACM geen advies heeft gevraagd aan Brattle.
179. TenneT geeft ook aan het opmerkelijk te vinden dat het eigen bestendige uitgangspunt van 'niet nacalculeren' niet wordt beschouwd door de ACM. TenneT stelt vervolgens dat de ACM willekeurig enkele overwegingen uit het nacalculatiekader heeft gepikt bij de beoordeling van de nacalculatie. Hierbij ziet de ACM volgens TenneT over het hoofd dat het bij de WACC gaat om een exogeen bepaalde norm die vooraf vastgesteld dient te worden.
180. TenneT stelt zich op het standpunt dat de ACM met de toepassing van het nieuwe nacalculatiekader op de rente in de WACC in de fout gaat en de ACM de wijziging van het nacalculatiekader onvoldoende gemotiveerd heeft. Volgens TenneT is nacalculatie in ieder geval noodzakelijk als (a) de kosten of andere gegevens niet goed te schatten zijn en/of (b) de netbeheerder de kosten niet of nauwelijks kan beïnvloeden.
181. Tot slot betoogt TenneT dat de ACM de rente niet hoeft te schatten voor de kostenvoet eigen vermogen, maar het vereiste rendement van eigen vermogenverschaffers op het moment van het

⁷⁴ NERA, *Estimating the Cost of Capital in a Low Risk-Free Rate Environment*, 28 mei 2021.

⁷⁵ Brattle, *A Review of International Approaches to Regulated Rates of Return*, prepared for the Australian Energy Regulator, juni 2020 (hierna aangeduid als Brattle 2020 voor de AER).

⁷⁶ Uitspraak van het CBb van 8 november 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BY2307, rechtsoverwegingen 3.5.1, 3.5.3 en 3.5.4.

nemen van het methodebesluit. Volgens TenneT is het vereiste rendement van eigen vermogensverschaffers niet direct observeerbaar en wordt daarom het CAPM gebruikt om dit vereiste rendement te benaderen.

Reactie zienswijze “De rente in de WACC moet niet nagecalculeerd worden”

182. Hieronder gaat de ACM in op de zienswijzen van NBNL en TenneT. De ACM doet dit aan de hand van de volgende vier thema's:

- Motivering van het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC
- Het ex ante en normatieve karakter van het toegestane rendement
- (Regulatorische) onzekerheid en de financieringscapaciteit
- Selectieve, gedeeltelijke nacalculatie van de parameters van de WACC

Motivering van het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC

183. Op grond van de artikelen 41c, tweede lid, aanhef en onder c, en 42e, tweede lid, aanhef en onder c, van de E-wet en artikel 81c, tweede lid, aanhef en onder c, van de Gaswet is de ACM bevoegd gegevens na te calculeren. In de methodebesluiten heeft de ACM de nacalculatie van de rente in de WACC getoetst aan het nacalculatiekader.⁷⁷ Hierbij constateerde de ACM dat er grote verschillen zijn tussen de schattingen en de realisaties van de rente. Uit het verleden is gebleken dat de werkelijke rente fors kan afwijken van de geschatte rente en doordat de GAW groot is, hebben kleine renteversillen een groot effect in euro's. Conform het nieuwe nacalculatiekader heeft de ACM ook de prikkel tot kostenverlaging en de prikkel tot optimale kwaliteit en kwantiteit betrokken. De ACM heeft daarbij vastgesteld dat de prikkel tot het zoeken naar optimale kwaliteit en kwantiteit niet geraakt wordt door de nacalculatie van de rente en acht deze overweging daarom niet relevant. Wat betreft de prikkel tot kostenverlaging heeft de ACM vastgesteld dat de prikkel om te zoeken naar de laagst mogelijke rente niet aangetast wordt door nacalculatie van de rente in de WACC. De prikkel om de optimale vermogensstructuur te zoeken wordt wel iets verminderd, wat betreft de samenstelling van de leenportefeuille van de schulden, maar niet wat betreft de kostenvoet eigen vermogen. De kleine beperking van de doelmatigheidsprikkel is geen reden om af te zien van het voornemen tot nacalculatie van de rente. De ACM is op basis van zorgvuldig onderzoek tot de conclusie gekomen dat het aangewezen is om aan te kondigen dat zij voornemens is de rente in de WACC na te calculeren op basis van de gemiddelde werkelijke rente in ieder jaar.

184. TenneT betoogt dat nacalculatie van de rente in de WACC een grote beleidswijziging is die niet te licht genomen kan worden. Er is inderdaad een wijziging ten opzichte van het verleden, maar de ACM heeft deze beslissing niet licht genomen, zoals TenneT betoogt. De ACM heeft die in de methodebesluiten uitgebreid onderzocht en gemotiveerd en hierboven nogmaals kort toegelicht. Ter voorbereiding op de beslissing over nacalculatie van de rente in de WACC heeft de ACM dit

⁷⁷ Zie paragraaf 10.1.1, 10.1.2 en 10.1.4 van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit, paragraaf 10.1.1, 10.1.2 en 10.1.7 van het methodebesluit regionale netbeheerders gas, paragraaf 9.1.1, 9.1.2 en 9.1.7 van het methodebesluit Transporttaken TenneT, paragraaf 8.1.1, 8.1.2 en 8.1.8 van het methodebesluit Systeemtaken TenneT en paragraaf 9.1.1, 9.1.2 en 9.1.6 van het methodebesluit van de netbeheerder van het Net op Zee.

onderwerp in de klankbordgroepbijeenkomst van 4 februari 2021 aan de orde gesteld en een uitgebreide toelichting in de presentatie opgenomen. Belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld hier mondeling of schriftelijk hun mening over te geven. Bij elke beslissing tot het wijzigen van de reguleringsmethode beoordeelt de ACM of zij voldoende kennis en expertise binnen haar organisatie heeft of een externe deskundige nodig acht om tot een gedegen oordeel te komen. In dit geval is de ACM van oordeel dat zij voldoende interne expertise heeft om tot een goed onderzochte en gemotiveerde beslissing te komen. Het is overigens ook niet verplicht om bij wijzigingen in de methode een advies van een consultant te vragen. De ACM concludeert dan ook dat zij het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC niet te licht genomen heeft.

185. De ACM volgt TenneT ook niet dat de ACM het uitgangspunt van niet nacalculeren niet heeft beschouwd en willekeurig enkele overwegingen uit het nacalculatiekader heeft gepikt bij de beoordeling van de nacalculatie van de rente in de WACC. In de methodebesluiten heeft de ACM een uitgebreide toelichting opgenomen over de uitgangspunten bij nacalculatie, het nacalculatiekader en waarom de ACM het voornemen heeft de rente in de WACC na te calculeren. De ACM acht deze toelichting voldoende duidelijk en herkent zich niet in het beeld dat TenneT schetst.
186. NBNL heeft aangevoerd dat de nacalculatie van de risicovrije rente en de rente in de kostenvoet vreemd vermogen in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. NBNL heeft dit standpunt niet verder onderbouwd. De notitie waarnaar NBNL verwijst gaat ook niet verder in op de stelling. Van strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is naar het oordeel van de ACM niet gebleken.
187. NBNL verwijst naar de ontwerpbesluiten om aan te geven dat de ACM erkent dat de nacalculatie van de rente in de WACC de zoektocht naar de optimale vermogensstructuur doorkruist. Het klopt dat de nacalculatie van de rente in de WACC de doelmatigheidsprikkel enigzins beperkt wat betreft het zoeken naar de optimale samenstelling van de leenportefeuille. Maar de ACM ziet daarin geen reden om af te zien van nacalculatie van de rente in de WACC. De ACM heeft dit in de methodebesluiten en hierboven toegelicht.
188. De ACM is het oneens met TenneT dat zij het eigen bestendige uitgangspunt van 'niet nacalculeren' niet beschouwd heeft. De ACM heeft dit bij het opstellen van het nieuwe nacalculatiekader nadrukkelijk wel gedaan. Daarnaast kan de ACM zich niet vinden in de stelling van TenneT dat de ACM willekeurig enkele overwegingen uit het nacalculatiekader heeft gepikt bij de beoordeling van de nacalculatie. Hierboven en in de methodebesluiten heeft de ACM toegelicht dat zij alle overwegingen van het nacalculatiekader betrokken heeft in haar beoordeling van de aankondiging van het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC. De ACM ziet ook niet waarom het feit dat de WACC exogeen is, dat wil zeggen niet afhankelijk is van de acties en beslissingen van de geregeerde partij maar juist van de markt, een nacalculatie van de rente ongewenst zou maken. TenneT licht dat ook niet toe.

189. Voor zover TenneT aanvoert dat de ACM een ander kader zou moeten hanteren, verwijst de ACM naar haar reactie op zienswijze "*Het nieuwe nacalculatiekader is niet toereikend*" in paragraaf 9.1 van deze zienswijzebijlage. Wat betreft het kader dat TenneT zelf voorstelt, stelt de ACM vast dat toepassing daarvan op de rente in de WACC ook zou leiden tot het aankondigen van een voornemen tot nacalculatie, omdat nacalculatie van de rente in de WACC voldoet aan beide criteria die TenneT noemt. De rente is namelijk niet goed te schatten en de hoogte van de rente die medebepalend is voor de vermogenskosten kan door de netbeheerder niet beïnvloed worden,

Het ex ante en normatieve karakter van het toegestane rendement

190. Volgens NBNL en TenneT verhoudt nacalculatie van de rente in de WACC zich niet met het ex ante en normatieve karakter van het toegestane rendement.⁷⁸ De ACM is het daar niet mee eens. De werkelijke rente voor het desbetreffende jaar die de ACM bij de nacalculatie gebruikt, is de meest accurate waarde die de ACM kan gebruiken. Deze werkelijke rente weerspiegelt de rendementseis van beleggers in dat jaar. Een rendementseis is naar aard ex ante en normatief. Het gebruik van de werkelijke rente bij de nacalculatie is dus niet strijdig met het ex ante en normatieve karakter van de WACC. Volgens de ACM is dat juist precies goed, en beter dan een schatting van deze rendementseis te gebruiken op basis van een referentieperiode van drie historische jaren.

191. Uit de overwegingen in de uitspraak van het CBb waarnaar NBNL verwijst,⁷⁹ volgt enkel dat de ACM bij een tarievenbesluit met terugwerkende kracht geen rekening *hoeft* te houden met gegevens van na de inwerkingtredingsdatum van het besluit bij de bepaling van de kostenvoet vreemd vermogen in de WACC. Hieruit volgt dat zij wel rekening *mag* houden met actuelere gegevens. Ook ziet deze uitspraak op een andere situatie, want het ging in die uitspraak om de vaststelling van een tariefbesluit met terugwerkende kracht waarbij de belanghebbenden hadden aangevoerd dat de ACM een geactualiseerde WACC had moeten vaststellen en gebruiken. In het geval van de netbeheerders gaat het om een aankondiging in de methodebesluiten van het voornemen de rente in de WACC na te calculeren op basis van een wettelijke bevoegdheid. In de telecomsector bestaat een dergelijke bevoegdheid niet. Het CBb haalt verder het belang van de rechtszekerheid voor de gereuleerde partij aan en verwijst daarbij naar zijn uitspraak van 7 maart 2016.⁸⁰ Hieruit volgt dat het uitgangspunt van ex ante regulering met zich brengt dat een bestuursorgaan zoveel mogelijk vooraf duidelijkheid dient te verschaffen over de uitgangspunten die het bij de regulering hanteert. De ACM is van oordeel dat zij hieraan heeft voldaan doordat zij een wettelijke bevoegdheid heeft tot nacalculatie en het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC voor de reguleringsperiode 2022-2026 op basis van die bevoegdheid aankondigt in de methodebesluiten. In deze besluiten geeft de ACM weer op welke wijze zij de nacalculatie zal uitvoeren en welke berekeningsmethode zij hieraan ten grondslag legt. De ACM is van oordeel dat zij hiermee afdoende duidelijkheid aan de netbeheerders biedt, wat ten goede komt aan de voorspelbaarheid van de nacalculatie en daarmee aan de financierbaarheid van de netbeheerders.

⁷⁸ NBNL verwijst hier naar een uitspraak van het CBb van 8 november 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BY2307, rechtsoverwegingen 3.5.1, 3.5.3 en 3.5.4.

⁷⁹ Uitspraak van het CBb van 6 november 2018, ECLI:NL:CBB:2018:560, rechtsoverweging 7.3.

⁸⁰ Uitspraak van het CBb van 7 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:40, paragraaf 1.1.

(Regulatorische) onzekerheid en de financieringscapaciteit

192. NBNL betoogt dat de onzekerheid als gevolg van de nacalculatie van de rente in de WACC de netbeheerders onevenredig veel financieringscapaciteit kost. TenneT geeft aan dat nacalculatie van de rente in de WACC zorgt voor volatiliteit in de toegestane inkomsten en vrije kasstromen en dat zij hierdoor extra eigen vermogen nodig heeft. De ACM wijst erop dat iedere ontwikkeling in de omzet en in de uitgaven en kosten de financieringscapaciteit beïnvloedt. Nacalculatie van de rente in de WACC is daarop geen uitzondering. In de hypothetische situatie waarin de ACM de toekomst zou kunnen voorspellen en de rente exact zou kunnen schatten, waarbij geen nacalculatie zou plaatsvinden (en ook niet nodig zou zijn omdat de realisatie precies gelijk is aan de schatting), is de vermogensbehoefte hetzelfde als in de huidige situatie waarin de ACM niet in staat is de rente exact te schatten, maar deze nacalculeert. Waar netbeheerders claimen dat extra financieringscapaciteit nodig is door de nacalculatie van de rente, is dat het geval als de werkelijke rente lager is dan de schatting en zou die extra financieringscapaciteit (of de extra behoefte aan eigen vermogen) al ingecalculeerd zijn als de schatting van de rente perfect zou zijn. Daarbij komt dat gedurende het jaar de dagelijkse rentestanden bekend zijn, op basis waarvan de nacalculatie zal plaatsvinden. Het is dus niet zo dat in de tarieven van een bepaald jaar een volstrekt onverwacht bedrag aan nacalculatie van de rente van twee jaren daarvoor meegenomen wordt bij de tarievenbepaling. De ACM kan zich dus niet vinden in de stelling van netbeheerders dat de nacalculatie van de rente onevenredig veel financieringscapaciteit kost en een extra behoefte aan eigen vermogen oplevert.
193. TenneT betoogt in aanvulling op het voorgaande dat nacalculatie van de rente in de WACC een wijziging is ten opzichte van het verleden, die onnodige reguleringonzekerheid geeft. Het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC is inderdaad een wijziging ten opzichte van het verleden. Dat deze wijziging regulatorische onzekerheid met zich meebrengt, bestrijdt de ACM. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid heeft de ACM zoveel mogelijk duidelijkheid verschaft over het voornemen tot nacalculatie van de rente in de WACC.⁸¹ Hiermee verschaft de ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders, wat ten goede komt aan de voorspelbaarheid en daarmee de financierbaarheid van de netbeheerder. Ook heeft de ACM in de methodebesluiten uitgebreid aangegeven op welke wijze zij zal nacalculeren, namelijk op basis van de gemiddelde werkelijke rente in ieder jaar gebruikmakend van dezelfde obligatie-indices als die door Brattle bij de bepaling van de WACC zijn gebruikt en die in de WACC-bijlage expliciet worden genoemd. De netbeheerders kunnen dus rekening houden met deze nacalculaties, omdat de werkelijke rente te observeren valt.
194. Daarnaast geeft de ACM aan dat niet enkel de situatie van een dalende rente moet worden gezien bij een nacalculatie. Bij een stijgende rente zal er eveneens een nacalculatie plaatsvinden. Een nacalculatie werkt dus beide kanten op en kan zowel in het voordeel van de netbeheerders, als in het voordeel van de afnemers uitvallen.

⁸¹ Uitspraak van het CBb van 3 november 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790, rechtsoverweging 13.7.4.

Selectieve, gedeeltelijke nacalculatie van de parameters van de WACC

195. NBNL en TenneT hebben voorts aangevoerd dat een selectieve, gedeeltelijke nacalculatie van de parameters van de WACC inconsistent en daarmee onjuist is. De ACM is het daar niet mee eens. De ACM heeft het voornemen van de nacalculatie van de rente in de WACC zorgvuldig getoetst aan het nacalculatiekader. NBNL verwijst verder naar het NERA-rapport ter onderbouwing van deze zienswijze, maar in dit rapport wordt niet toegelicht waarom de nacalculatie selectief en gedeeltelijk zou zijn. Dit rapport gaat in op een ander onderwerp, namelijk de TMR-benadering en een inverse relatie tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie. Hierop gaat de ACM in bij zienswijze “*De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL*” eerder in deze paragraaf van de zienswijzebijlage en paragraaf 2.2.1 van de WACC-bijlage bij de methodebesluiten. TenneT verwijst naar het rapport van Brattle uit 2021 voor de AER. In de passage die TenneT citeert gaat het om het gebruik van forward-looking modellen zoals DGM bij de bepaling van de marktrisicopremie. In deze modellen wordt de total market return bepaald door de disconteringsvoet te berekenen waarbij de contante waarde van de verwachte toekomstige kasstromen (zoals dividenden) gelijk is aan de beurskoers of marktwaarde. Vervolgens wordt de risicovrije rente van deze total market return afgetrokken om de marktrisicopremie te bepalen. Brattle wijst erop dat in die context een verband tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie wordt gemodelleerd, waardoor aanpassing van één component tot inconsistentie kan leiden. TenneT verwijst ook naar het advies van Brattle uit 2012 voor de ACM waarin de inverse relatie tussen de risicovrije rente en de marktrisicopremie aan de orde komt. Voor een reactie op dit punt verwijst de ACM wederom naar de hiervoor genoemde zienswijze.
196. TenneT betoogt in aanvulling op het voorgaande dat nacalculatie van de risicovrije rente niet aan de orde kan zijn, omdat de rente slechts één onderdeel van het CAPM is, en daarmee geen acht geslagen wordt op de andere parameters en op het feit dat de ACM niet zozeer de risicovrije rente moet bepalen, maar de rendementseis van het eigen vermogen. De ACM moet inderdaad de rendementseis op het eigen vermogen bepalen. Maar zoals TenneT aangeeft, is de rendementseis van eigen vermogensverschaffers niet observeerbaar. Daarom bepaalt de ACM die op basis van het CAPM, hetgeen de ACM uitgebreid heeft toegelicht in de methodebesluiten en de WACC-bijlage. De ACM dient vervolgens ieder van de parameters uit het CAPM zo goed mogelijk te bepalen. De keuzes die de ACM hierbij gemaakt heeft, heeft zij ook uitgebreid gemotiveerd. De ACM ziet geen aanleiding te concluderen dat het gebruik van het CAPM met aparte bepaling van de parameters voor de kostenvoet van het eigen vermogen in combinatie met nacalculatie van de risicovrije rente ongeschikt zou zijn.
197. Verder constateert de ACM dat er andere toezichthouders zijn die de rente ook tussentijds aanpassen, maar andere parameters niet. Dit blijkt uit het rapport van Brattle voor de AER uit 2020 waarnaar TenneT verwijst.⁸² Uit de eigen inventarisatie van de ACM blijkt dat ook de toezichthouder in Finland de risicovrije rente jaarlijks actualiseert.

⁸² Zie tabel 2 op p. 20 van het rapport van Brattle van 2020 voor de AER.

198. De ACM concludeert dat TenneT niet duidelijk maakt welke inconsistenties er zijn als alleen de rente nagecalculeerd wordt. Daarom acht de ACM dat er met de nacalculatie van de rente in de WACC geen inconsistenties worden geïntroduceerd.

Conclusie zienswijze “De rente in de WACC moet niet nagecalculeerd worden”

199. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit, gas, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

5 Benchmark TenneT

Zienswijze 18 “Steun gebruik van benchmarkstudie”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Steun gebruik van benchmarkstudie”

200. VEMW ondersteunt de keuzes van de ACM om de doelmatige kosten inclusief een redelijk rendement vast te stellen op een niveau dat overeenkomt met dat van een structureel vergelijkbare en efficiënte netbeheerder. Ook onderschrijft VEMW het standpunt dat TenneT zelf het beste kan bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kan realiseren.

Reactie zienswijze “Steun gebruik van benchmarkstudie”

201. De ACM neemt er met instemming kennis van dat VEMW zich kan vinden in de benadering om de efficiënte kosten van TenneT door middel van een benchmarkonderzoek te bepalen.

Conclusie zienswijze “Steun gebruik van benchmarkstudie”

202. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 19 “Overkoepelend: het benchmarkonderzoek mag niet worden gebruikt”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Overkoepelend: het benchmarkonderzoek mag niet worden gebruikt”

203. TenneT voert in haar zienswijze veel formele en inhoudelijke argumenten tegen vorm en opzet van het benchmarkonderzoek aan. Deze argumenten tonen volgens TenneT aan dat het benchmarkonderzoek niet grondig en deugdelijk is uitgevoerd en daarmee in de huidige opzet niet als grondslag kan dienen voor de regulering. Het standpunt van TenneT is dan ook dat TCB18 niet gehanteerd kan worden.⁸³

⁸³ Rn. 152 in de zienswijze van TenneT. Dit herhaalt TenneT op meerdere plekken en met verschillende bewoording, zie bijvoorbeeld ook zienswijze ‘Noodzaak van een stabiel model’: “Het in TCB18 gehanteerde model voldoet niet aan deze vereisten en kan wat TenneT betreft dan ook niet gebruikt worden voor het vaststellen van de θ , in deze reguleringsperiode of een volgende.” En de zienswijze ‘Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep’: “Dit ziet TenneT als een belangrijk teken van de onhoudbaarheid van TCB18.”

204. Volgens TenneT blijken ook uit de review van Oxera serieuze en fundamentele tekortkomingen, die tot de eindconclusie leiden dat het TCB18-onderzoek niet gebruikt kan worden voor regulatorische doeleinden. TenneT ziet deze conclusie door de repliek van Sumicsid niet wijzigen.

Reactie zienswijze “Overkoepelend: het benchmarkonderzoek mag niet worden gebruikt”

205. De ACM deelt geenszins de opvatting dat de benchmark niet deugt en daarom niet mag worden gebruikt. De ACM heeft zich ervan vergewist dat het benchmarkonderzoek grondig, zorgvuldig en deugdelijk is en dat de resultaten (bijgevolg) betrouwbaar zijn. De ACM was actief betrokken bij de totstandkoming hiervan en heeft die resultaten kritisch beoordeeld. Om de uitkomst van van het onderzoek toe te passen in het kader van dit methodebesluit, heeft de ACM beoordeeld in hoeverre aanpassingen op de eindscore nodig waren met het oog op de vereiste vergelijkbaarheid, zorgvuldigheid en voorzichtigheid. Als er correcties nodig waren, heeft de ACM deze in de nationale toepassing doorgevoerd.⁸⁴ Bij eventuele onzekerheden/onduidelijkheden binnen de benchmark heeft de ACM er zorgvuldigheds- en voorzichtigheidshalve ervoor gekozen om deze niet ten nadele van TenneT te laten komen. Dit past ook bij het voor TenneT belastende karakter van het methodebesluit. Zo heeft de ACM naar aanleiding van de zienswijze van TenneT op het punt van transformatorvermogen in vergaande mate gecorrigeerd om te voorkomen dat TenneT een mogelijk nadeel zou ondervinden van dit punt (zie uitgebreid reactie op zienswijze *Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: transformatorvermogen*). Ook heeft de ACM bij de correctie voor Wintrackmasten geen rekening gehouden met de mogelijke omstandigheid dat Wintrackmasten juist ook kostenvoordelen opleveren en niet alleen meerkosten.
206. De ACM heeft voortdurend de zorgvuldigheid en deugdelijkheid van het benchmarkonderzoek en de daarop gebaseerde besluitvorming bewaakt. Het onderzoek is uitgevoerd door Sumicsid, een ervaren en deskundige consultant op het gebied van benchmarking. De ACM was nauw betrokken bij het onderzoek en heeft de keuzes en resultaten van Sumicsid kritisch beoordeeld. Het benchmarkonderzoek is gedaan in Europese context, met een stuurgroep en met actieve medewerking van de deelnemende TSO's binnen de beperkingen van vertrouwelijkheid. TenneT is gedurende het gehele TCB18-proces en het daaropvolgende nationale besluitvormingsproces intensief betrokken door middel van klankbordgroepbijeenkomsten, workshops en het digitale worksmartplatform.⁸⁵ Ook hebben er diverse bilaterale gesprekken plaatsgevonden tussen de ACM en TenneT. TenneT heeft dan ook gedurende het gehele proces uitgebreid de gelegenheid gehad om haar belangen naar voren te brengen en dat heeft TenneT ook gedaan. De ACM hecht veel waarde aan deze actieve betrokkenheid van TenneT.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld de correctie voor bijdragen derden. Uit een analyse bleek dat bepaalde investeringen ten onrechte niet zijn meegenomen in het benchmarkresultaat. Deze fout heeft de ACM gecorrigeerd.

⁸⁵ Dit is een internetplatform voor communicatie over proces en inhoud van TCB18. Op dit platform werden bijvoorbeeld TSO-data en stukken ten behoeve van workshops uitgewisseld. Daartoe was het platform op diverse niveaus beveiligd. Zo was er ruimte voor uitwisselingen in de openbaarheid, maar waren er ook afzonderlijke ruimtes ingericht voor uitwisseling tussen bijvoorbeeld alleen een TSO en zijn toezichthouder. Daarnaast konden TSO's vragen stellen via het platform.

207. Het benchmarkonderzoek bouwt voort op eerdere benchmarkstudies en op inzichten uit de literatuur. De rapportage van TCB18 bestaat uit twee delen: een algemeen rapport TCB18 dat het gehele project beschrijft en geanonimiseerde resultaten bevat en een individueel rapport voor TenneT met daarin de efficiëntiescore. Onderstaand overzicht geeft de rapportages van Sumicsid en van de door TenneT en andere TSO's ingeschakelde consultant Oxera weer, en hoe deze rapportages zich tot elkaar verhouden.
208. De ACM geeft eerst een overzicht van de Sumicsid-rapporten en de Oxera-rapporten en hun verhouding:
1. **Algemeen rapport:** Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators'
 - a. Reactie Oxera 'A critical assessment of TCB18 electricity' (2020),
 - b. Reactie Sumicsid op Oxera, Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO' (2020),
 - c. Reactie Oxera op Sumicsid, Oxera, 'Assessment of Sumicsid's TCB18 response' (2021)
 2. **Individueel rapport:** Sumicsid, 'Project TCB18 Individual Benchmarking Report TenneT'
 - a. Reactie Oxera, 'Analyses of TenneT's estimated efficiency under TCB18' (2020)
 - b. Reactie Sumicsid op Oxera, Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TenneT TSO in TCB18 ETSO' (2020)
209. Uit dit overzicht blijkt dat Sumicsid op alle Oxera-rapporten heeft gereageerd, behalve op het Oxera-rapport '*Assessment of Sumicsid's TCB18 response*'. De overige bevindingen uit de Oxera-rapporten en uit de Sumicsid-rapporten heeft de ACM betrokken bij haar besluitvorming in het ontwerpbesluit.
210. Het Oxera-rapport '*Assessment of Sumicsid's TCB18 response*' heeft TenneT samen met haar zienswijzen op het ontwerpbesluit ingediend. De ACM heeft dit rapport bij de beoordeling van de zienswijzen en de besluitvorming bij het methodebesluit betrokken. Na een uitvoerige analyse door de ACM en Sumicsid van het laatste Oxera-rapport is de conclusie dat dit rapport geen nieuwe feiten of argumenten bevat. De ACM reageert dan ook niet afzonderlijk op dit laatste Oxera-rapport in zijn geheel, maar enkel bij de specifieke zienswijzen waarvoor TenneT naar dat rapport verwijst. Hetzelfde geldt voor de overige Oxera-rapporten. Alle onderwerpen en standpunten uit de Oxera-rapporten zijn naar de mening van de ACM voldoende besproken en bij de besluitvorming betrokken.
211. Op basis van vaste rechtspraak van het CBb kan de ACM zich in haar besluitvorming baseren op onderzoeken van deskundigen. Hierbij dient de ACM zich ervan te vergewissen dat het advies – naar wijze van totstandkoming – zorgvuldig en – naar inhoud – inzichtelijk en concludent is.⁸⁶ Het CBb heeft daarnaast overwogen dat het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat de deskundigen niet buiten de grenzen van hun opdracht en deskundigheid treden, en dat de gemaakte

⁸⁶ ECLI:NL:RVS:2011:BQ0751 en ECLI:NL:RVS:2015:2422.

keuzes logisch en inzichtelijk gemotiveerd dienen te worden.⁸⁷ Het TCB18-rapport voldoet in de ogen van de ACM aan deze vereisten. De consultant is niet buiten zijn opdracht gegaan en heeft gewerkt met door de toezichthouders gevalideerde data. De modelkeuze en conclusies om tot de efficiëntiescore te komen zijn uitgebreid gemotiveerd. Bovendien heeft de ACM een onafhankelijke audit laten uitvoeren op TCB18, die de resultaten van het benchmarkonderzoek geverifieerd heeft.

212. Daarnaast past deze vorm van benchmarken ook binnen het Europese en nationale wettelijk kader. Het CBb heeft al meerdere keren bevestigd dat deze manier van benchmarken een geschikte methode is om in het kader van de tariefregulering de mate van efficiëntie te vergelijken.⁸⁸
213. De ACM meent dan ook op basis van het voorgaande (1) dat sprake is van een zorgvuldig besluitvormingsproces, (2) dat de ACM heeft voldaan aan haar vergewisplicht, (3) dat de TCB18-rapporten deugdelijk zijn gemotiveerd en (4) dat de belangen van TenneT en andere stakeholders zorgvuldig zijn afgewogen. Verder heeft TenneT in haar zienswijze specifieke punten aangedragen waarover zij van mening verschilt met de ACM. Veel van deze punten heeft TenneT al eerder in het besluitvormingsproces naar voren gebracht. De ACM heeft deze argumenten al betrokken bij haar besluitvorming. De ACM zal daarom in het navolgende op alle punten ingaan, maar in een aantal gevallen beknopt en/of verwijzend. Op nieuwe punten zal de ACM bij de volgende zienswijzen expliciet reageren.

Conclusie zienswijze “Overkoepelend: het benchmarkonderzoek mag niet worden gebruikt”

214. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 20 “Netbeheerders niet automatisch structureel vergelijkbaar”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Netbeheerders niet automatisch structureel vergelijkbaar”

215. TenneT kan zich in principe vinden in het uitgangspunt om de θ te bepalen aan de hand van een internationale TSO-benchmark, mits deugdelijk uitgevoerd. Ook deelt TenneT het standpunt van de ACM dat er in Nederland geen netbeheerders zijn die structureel vergelijkbaar zijn met TenneT. Wel wijst TenneT erop dat de regionale netbeheerders weliswaar andere netten bedrijven, maar dat zij wel in vergelijkbare omstandigheden opereren.
216. TenneT merkt op dat de TSO's in de vergelijkingsgroep van de benchmarkstudie in beginsel niet structureel vergelijkbaar zijn. De kenmerken voor structurele vergelijkbaarheid tussen deelnemende TSO's die de ACM noemt, zijn volgens TenneT niet voldoende als basis voor een eerlijke

⁸⁷ ECLI:NL:CBB:2011:BR5536.

⁸⁸ Zie de uitspraken van het CBb van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 6.6, van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 4.4 en van 22 februari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV6476, r.o. 6.3.1.

vergelijking. Europese TSO's zijn volgens TenneT zeer verschillend op diverse vlakken. Daarom moeten de TSO's vergelijkbaar worden gemaakt. De geldigheid van de benchmark staat en valt volgens TenneT dan ook met de wijze waarop de TSO's vergelijkbaar zijn gemaakt.

Reactie zienswijze "Netbeheerders niet automatisch structureel vergelijkbaar"

217. In reactie op deze zienswijze gaat de ACM eerst kort in op de totstandkoming van de vergelijkingsgroep van landelijke elektriciteitsnetbeheerders. Vervolgens behandelt de ACM de toegepaste correcties om vergelijkbaarheid verder te borgen. Tenslotte gaat de ACM in op de peergroep waarmee TenneT wordt vergeleken.
218. De vergelijkingsgroep van de benchmarkstudie bestaat uit 17 Europese TSO's, waaronder TenneT. De TSO's leveren data aan voor het TCB18 model. De data van alle TSO's zijn nodig om een model te ontwikkelen dat de totale kosten van TSO's zo goed mogelijk verklaart. Dit model legt de basis voor onderlinge vergelijkbaarheid van alle deelnemende Europese TSO's. De outputparameters die de kosten het best verklaren, worden vervolgens gebruikt om de TSO's te vergelijken in efficiëntieniveau. Zoals blijkt uit randnummer 299 e.v. van het methodebesluit, acht de ACM deze TSO's in de basis onderling vergelijkbaar. Zo worden deze TSO's op Europees niveau gereguleerd, houden zij zich hoofdzakelijk bezig met transport van elektriciteit via hoogspanningsnetten en is de scope van de benchmark beperkt tot taken en activiteiten die alle TSO's uitvoeren.
219. Vervolgens wordt de vergelijkbaarheid in de benchmarkstudie verder geborgd door de data van de TSO's in TCB18 vergelijkbaar te maken als omschreven in randnummer 301 van het methodebesluit. Hierdoor wordt geborgd dat gelijkgestemde data met elkaar worden vergeleken.
220. Daarnaast wordt in TCB18 gecorrigeerd voor TSO-specifieke kenmerken, zie randnummers 302 e.v. van het methodebesluit. TenneT lijkt te stellen dat de ACM, doordat zij correcties uitvoert, erkent dat de vergelijkbaarheid onvoldoende is. Dit is niet het geval. Ook al zijn de TSO's in beginsel vergelijkbaar, er kunnen toch nog objectieve, individuele verschillen bestaan. Hiertoe is zorgvuldig onderzoek gedaan, waaronder naar factoren die door TSO's zijn aangedragen. Waar uit de analyse bleek dat correctie nodig was, zijn aanpassingen gedaan.
221. Daaropvolgend wordt op basis van de gekozen outputparameters bepaald welke van de TSO's in de vergelijkingsgroep het beste vergelijkbaar zijn met TenneT en welke van deze TSO's de peers van TenneT vormen. De peergroep bestaat uit de TSO's die op basis van de DEA-analyse het beste met TenneT vergelijkbaar zijn en die het beste scoren. TenneT wordt dus vergeleken met de best scorende vergelijkbare TSO's. De kostenefficiëntie van TenneT wordt vervolgens bepaald in vergelijking met de peergroep. De peergroep is dus niet gelijk aan de vergelijkingsgroep. Dit wordt ook nader uitgelegd in randnummer 305 van het methodebesluit. Op basis van de beschreven stappen is geborgd dat de TSO's in het benchmarkonderzoek structureel vergelijkbaar zijn en dat de efficiëntie van TenneT wordt bepaald ten opzichte van de TSO's die het beste vergelijkbaar zijn met TenneT, namelijk haar peers.

222. De ACM is tenslotte van oordeel dat een vergelijking met regionale netbeheerders niet zinvol is. De regionale netbeheerders beheren namelijk andere typen netten (distributienetten) dan de landelijke elektriciteitsnetbeheerder.⁸⁹ Volgens de ACM opereren de regionale netbeheerders en TenneT hierdoor niet in vergelijkbare omstandigheden, zoals TenneT stelt. Daarom vergelijkt de ACM de prestaties van TenneT met landelijke elektriciteitsnetbeheerders in andere landen.⁹⁰

Conclusie zienswijze “Netbeheerders niet automatisch structureel vergelijkbaar”

223. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 21 “Noodzaak van een stabiel model”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Noodzaak van een stabiel model”

224. Volgens TenneT is een benchmark niet de enige mogelijkheid om het efficiëntieniveau te bepalen. TenneT stelt vast dat de ACM geen gebruik heeft gemaakt van andere instrumenten, zoals projectspecifieke doelmatigheidsbeoordelingen, om de resultaten van de benchmarkstudie te verifiëren of te helpen interpreteren. TenneT geeft aan dat de ACM niet verklaard heeft waarom de resultaten van projectspecifieke beoordelingen dusdanig afwijken van de thèta of waarom de productiviteit van TenneT volgens TCB18 dusdanig is verslechterd in slechts enkele jaren.

225. TenneT stelt dat een stabiel model en een voorspelbaar kader van wat efficiëntie is en hoe TenneT de kosten van haar investeringen kan terugverdienen, vooral van belang is gezien de grote investeringsagenda van TenneT ten gevolge van de energietransitie. Als de wijze waarop de efficiëntie wordt gemeten per reguleringsperiode wisselt, kan TenneT hier geen conclusies aan verbinden en geen lering uit trekken. TenneT wijst erop dat de ACM zegt continuïteit na te streven, maar deze belofte niet nakomt.

226. Het TCB18-model is volgens TenneT significant gewijzigd ten opzichte van het vorige onderzoek E3grid, waarbij de noodzaak van wijzigingen niet duidelijk is. Ook het resultaat van TCB18 wijkt sterk af van E3grid en de projectspecifieke toetsen. TenneT stelt dat deze schommelingen niets te maken hebben met de efficiëntie van TenneT en hierdoor ongewenst en onjuist zijn. Het TCB18-model is volgens TenneT niet robuust en kan daarom niet worden gebruikt bij de vaststelling van de thèta.

Reactie zienswijze “Noodzaak van een stabiel model”

⁸⁹ Zie voor een uitgebreide motivering randnummer 93 van het methodebesluit.

⁹⁰ Dit is door de wetgever ook zo voorzien: “Voor de landelijke netbeheerder zal de benchmark overigens per definitie internationaal moeten zijn”, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 4.

227. De ACM stelt voorop dat er meerdere manieren zijn om het efficiëntieniveau van een netbeheerder te bepalen. De ACM is van mening dat een Europese vergelijking tussen TSO's het beste aansluit bij de doelen van de regulering van TSO's en het wettelijk kader. Op grond van artikel 18 van de Elektriciteitsverordening moeten de tarieven immers een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. Het CBb heeft in algemene bewoordingen geoordeeld dat de invulling van de ACM van de benchmark een geschikte methode is om in het kader van de tariefregulering de mate van efficiëntie te vergelijken.⁹¹
228. Het doel van een projectspecifieke toets verschilt ten opzichte van de benchmark. De projectspecifieke toets beoordeelt of een individuele investering van TenneT efficiënt is gedaan. Dit betekent dat alleen wordt onderzocht of de uitgaven voor die investering doelmatig waren. Anders dan bij een benchmark wordt de efficiëntie dus niet beoordeeld op basis van de verhouding tussen de kosten en daarmee gerealiseerde output. Een projectspecifieke toets zegt in tegenstelling tot een benchmark ook niets over de totale efficiëntie van TenneT ten opzichte van structureel vergelijkbare TSO's of over de efficiëntie van het gehele netwerk van TenneT. Ook de operationele kosten worden bij een projectspecifieke toets buiten beschouwing gelaten. Doordat bij een benchmarkonderzoek wordt beoordeeld hoe de kosten zich verhouden tot de output en hoe de efficiëntie van TenneT zich verhoudt ten opzichte van andere TSO's en het gehele netwerk, is de benchmark een meer omvattende beoordeling van de efficiëntie. Vanwege deze verschillen in methodiek tussen de projectspecifieke toets en de benchmark, kan de projectspecifieke toets dus ook niet worden gebruikt om de benchmarkresultaten te verifiëren of te interpreteren.
229. Ten aanzien van de stelling van TenneT dat de ACM niet verklaart waarom de productiviteit van TenneT volgens TCB18 dusdanig is verslechterd in slechts enkele jaren merkt de ACM ten eerste op dat zij het door TenneT geschetste beeld niet herkent. In de vorige benchmarkstudies werd de efficiëntie van TenneT gemeten op 83% en 85%.⁹² De ACM stelde de efficiëntie van TenneT toen vast op 85%. Deze score is vervolgens naar boven bijgesteld, door het hanteren van een ingroeipad en een voorzichtigheidsmarge. Vanwege de correctie voor transformatorvermogen komt TenneT in de toepassing van de huidige benchmark uit op 89,1%. Deze score wordt vervolgens nog hoger door het hanteren van een restant ingroeipad en een voorzichtigheidsmarge.
230. De ACM stelt voorop dat het uitgangspunt is dat TenneT onder alle omstandigheden en te allen tijde optimale efficiëntie nastreeft. Het op alle vlakken zo goed mogelijk nastreven van efficiëntie staat los van het benchmarkonderzoek. De benchmark is een manier om de efficiëntie van TenneT te beoordelen met als doel te borgen dat afnemers niet meer betalen dan de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een structureel vergelijkbare netbeheerder. De ACM ziet dus geen gerechtvaardigde reden om elke periode exact hetzelfde model te gebruiken,

⁹¹ Zie de uitspraken van het CBb van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 6.6, van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 4.4 en van 22 februari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV6476, r.o. 6.3.1.

⁹² Zie Tabel 4: 'Efficiëntiemetingen uit STENA2012' in methodebesluit TenneT transporttaken 2014-2016. STENA2012 was een aanvullende benchmarkstudie op E3grid, waarin de efficiëntie van TenneT werd beoordeeld vanuit de Nederlandse situatie. De ACM heeft de efficiëntie van TenneT toen vastgesteld op basis van de resultaten van STENA2012.

mits het model robuust en degelijk is en alle verschillende modellen op zich adequaat zijn om de efficiëntie betrouwbaar te bepalen. De ACM is ervan overtuigd dat het TCB18-model robuust en degelijk is. Het gehanteerde model bouwt voort op het E3grid-model, maar bevat aanpassingen aan parameters met als gevolg dat het model is verbeterd. Betreffende de wijzigingen ten opzichte van de E3grid-studie, verwijst de ACM naar de reactie op de zienswijze *“Verschillen met E3grid niet verklaard”*. Betreffende de aanpassingen op parameters verwijst de ACM naar de reactie op de zienswijze *“Onduidelijkheid over gebruikt model”*. Een voorbeeld van een aanpassing is dat de beoordeling van TSO-specifieke kenmerken eerder wordt overgelaten aan de nationale beoordeling en toepassing dan in E3grid. Dat is ook in het belang van TenneT. Naar aanleiding van een voorstel van TenneT heeft de ACM in de toepassing van TCB18 vervolgens een voor TenneT voordelige correctie doorgevoerd voor Wintrackmasten.

231. Deels hebben de veranderingen ook te maken met de vergelijkingsgroep. De ACM bepaalt niet welke TSO's deelnemen aan een benchmarkonderzoek en heeft daardoor geen invloed op de samenstelling van de vergelijkingsgroep. Over de invloed van het verwijderen van één of meer TSO's verwijst de ACM naar de reactie op de zienswijze *“Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep”*. Zoals Sumicsid uitlegt,⁹³ wordt een benchmarkmodel gekozen door meerdere criteria te hanteren, die met elkaar kunnen conflicteren. Het model moet conceptueel kloppen, passen bij de data, voortbouwen op ervaring, en moet regulatorisch en pragmatisch zijn. In hun kritiek focussen TenneT en Oxera slechts op de statistische analyses. Het verwijderen van één of enkele TSO's uit de vergelijkingsgroep heeft invloed op statistische analyses, maar niet per se op de andere onderdelen. Dit heeft dus ook niet per se een verandering van het benchmarkmodel tot gevolg. De statistiek is dus maar één aspect van de keuze voor een goed benchmarkmodel en doet de complexiteit tekort.
232. Tot slot kan de efficiëntie van TenneT ook veranderen ten opzichte van haar peers, doordat andere TSO's efficiënter worden of efficiëntere TSO's worden toegevoegd aan de peergroep van TenneT. Hierdoor wordt de afnemer beschermd tegen een situatie waarin hij te veel zou betalen voor de geleverde kwaliteit.
233. De ACM meent daarom dat de verschillen tussen de E3grid-studie en de projectspecifieke toetsen t.o.v. de benchmark geen 'schommelingen' zijn, maar wel degelijk te maken hebben met de efficiëntie van TenneT. TCB18 is een robuust model dat op een deugdelijke manier de efficiëntie van de kosten van TenneT beoordeelt.

Conclusie zienswijze “Noodzaak van een stabiel model”

234. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

⁹³ Sumicsid, Benchmark approaches and efficiency measures for TSOs (2018), p. 5-6.

Zienswijze 22 “Vergelijking met de frontier geeft geen mogelijkheid tot outperformance”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Vergelijking met de frontier geeft geen mogelijkheid tot outperformance”

235. TenneT is van mening dat de efficiëntie beter vastgesteld kan worden aan de hand van de gemiddelde efficiëntie van deelnemende TSO's, dan op basis van een frontier-based benchmark. De nu gehanteerde methode van een frontier-based benchmark heeft volgens TenneT namelijk het nadeel dat TenneT alleen kan verliezen of gelijkspelen en geen realistische mogelijkheid heeft om beter te presteren. Binnen de voorgenomen reguleringsmethode is er volgens TenneT geen realistische mogelijkheid om de efficiëntiedoelstelling te behalen. Dit uitgangspunt van de ACM resulteert daarmee volgens TenneT in een te zware efficiëntiedoelstelling.
236. De maatstaafregulering die wordt toegepast bij de regionale netbeheerders is gebaseerd op de gemiddelde efficiëntie. Hier wijst de ACM er juist op dat het hanteren van de gemiddelde prestaties de netbeheerders een realistische mogelijkheid biedt om beter te presteren dan de maatstaf en dit een sterke prikkel vormt. TenneT wordt echter niet beloond voor de verbetering van haar bedrijfsvoering en ontvangt ten hoogste het redelijk rendement. Er is dus geen sprake van een doelmatige prikkel. De ACM zou naar mening van TenneT de gemiddelde efficiëntie van vergelijkbare netbeheerders ook voor TenneT als maatstaf moeten nemen.

Reactie zienswijze “Vergelijking met de frontier geeft geen mogelijkheid tot outperformance”

237. De ACM erkent het punt van TenneT dat bij de regionale netbeheerders de maatstaf wordt bepaald op het sectorgemiddelde en niet op de frontier. De regulering van de regionale netbeheerders is op dit vlak anders ingestoken dan de regulering van TenneT (en GTS). Vanuit een nationale (niet op de Europese Verordeningen gebaseerde) reguleringscontext is voor de regionale netbeheerders een maatstaafregulering op basis van sectorgemiddelde ontwikkeld die onder meer tot doel heeft alle regionale netbeheerders en daarmee de volledige sector tot meer efficiëntie te bewegen. In het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit voor de vijfde reguleringsperiode (2011-2013) heeft de (voorganger van de) ACM uitgebreid haar keuze toegelicht om bij de regulering van de regionale netbeheerders gebruik te maken van een maatstaf op basis van de sectorgemiddelde prestaties van deze netbeheerders en meer in het bijzonder waarom dat volgens haar het beste aansluit bij de doelstellingen die de wetgever voor de regulering van de regionale netbeheerders voor ogen had. Zoals ook in de reactie op de zienswijze “Gehanteerde maatstaf ongeschikt” is toegelicht, ziet de ACM op dit moment geen reden om de bestendige praktijk waarbij de efficiëntie van deze regionale netbeheerders wordt bepaald op basis van gemiddelde prestaties, te wijzigen.
238. Voor TenneT (en GTS) is een andere vorm van regulering ontwikkeld, met het oog op de hierna te noemen verschillen in de reguleringscontext tussen landelijk netbeheerders, zoals TenneT, en de regionale netbeheerders. Het eerste belangrijke verschil is gelegen in de omstandigheid dat de netbeheerders waarmee TenneT in de benchmarkstudie wordt vergeleken, niet op dezelfde manier

en daardoor mogelijk niet in gelijke mate door de regulerende instanties worden geprikkeld tot een doelmatige bedrijfsvoering. Om die reden is de gemiddelde efficiëntie van deze TSO's volgens de ACM niet aanvaardbaar als maatstaf voor de kosten die een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder zou maken, en daarmee ongeschikt als maatstaf voor de efficiëntie die TenneT zou moeten nastreven. Wanneer de ACM het gemiddelde efficiëntieniveau van deze netbeheerders als maatstaf zou hanteren, geeft dat aan TenneT een te zwakke prikkel tot efficiëntieverbetering. De Nederlandse regionale netbeheerders worden al geruime tijd – sinds het begin van de regulering – wel volgens eenzelfde, door de ACM vastgestelde methode tot doelmatigheid geprikkeld. Gelet daarop acht de ACM de gemiddelde efficiëntie van deze netbeheerders voor hen wél aanvaardbaar als maatstaf voor de kosten die een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder zou maken.

239. Een tweede belangrijk verschil is dat de regulering van de ACM met betrekking tot TenneT, anders dan bij de regionale netbeheerders in Nederland, niet tot doel heeft om alle TSO's in Europa – of de peers waarmee TenneT in de benchmark wordt vergeleken – tot betere efficiëntie te bewegen. Die bevoegdheid heeft de ACM ook niet. Het doel van de regulering van TenneT is voor de ACM om te waarborgen dat a) afnemers niet meer betalen voor de diensten van TenneT dan nodig om de werkelijke kosten te vergoeden die een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder hiervoor zou maken en b) TenneT deze efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) vergoed krijgt.
240. De hiervoor genoemde verschillen brengen mee dat de ACM de gemiddelde prestaties van de netbeheerders waarmee TenneT wordt vergeleken, geen geschikte maatstaf acht om de efficiëntie van TenneT te bepalen.
241. De ACM acht de toepassing van een benchmarkstudie waarbij de efficiëntie van TenneT op basis van de DEA-methodiek wordt afgemeten aan de best presterende TSO de meest geschikte manier, omdat deze methode volgens de ACM gezien de omvang van de vergelijkingsgroep de beste en meest betrouwbare resultaten geeft én het beste aansluit bij de doelen van de Europese en Nederlandse tariefregulering. Het CBb ziet dat volgens de ACM ook zo, aangezien het CBb meerdere keren en in algemene zin heeft geoordeeld dat een DEA frontier benchmark een geschikte methode is om de efficiëntie van TenneT te meten.⁹⁴
242. Ten slotte merkt de ACM nog op dat TenneT ook geen recht heeft op een hoger rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. Dit volgt uit artikel 18, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening, artikel 41, derde lid, van de E-wet, de bijbehorende parlementaire geschiedenis en rechterlijke uitspraken. TenneT heeft alleen recht op de vergoeding van haar efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Dat sluit niet uit dat TenneT een hoger rendement kán behalen dan het redelijk rendement, wanneer zij gedurende de reguleringsperiode een grotere efficiëntiewinst behaalt dan de ACM in het methodebesluit voorziet.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld CBb 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 6.6. en CBb 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 5.3.4.

Conclusie zienswijze “Vergelijking met de frontier geeft geen mogelijkheid tot outperformance”

243. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 23 “Loslaten van ingroeipad is risicovol voor snijden in efficiënte kosten”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijzen “Loslaten van ingroeipad is risicovol voor snijden in efficiënte kosten”

244. TenneT kan de argumentatie van de ACM om het ingroeipad na 2025 te verlaten wel volgen, maar dit vereist van de ACM een voldoende zekerheid dat de ‘inefficiënte kosten’ ook daadwerkelijk inefficiënte kosten zijn en niet het gevolg van dataruis of onvoldoende vergelijkbaarheid. TenneT is van mening dat de ACM de beslissing om het ingroeipad na 2025 te verlaten heeft genomen zonder dat daaraan deugdelijk onderzoek ten grondslag ligt. Hierdoor acht TenneT het risico dat er in efficiënte kosten wordt gesneden zeer hoog.

245. Indien het rendement lager dan gebruikelijk is, kan dit tot gevolg hebben dat TenneT onvoldoende financiële ruimte heeft om haar taken goed uit te voeren, waaronder het faciliteren van de energietransitie. TenneT moet erop kunnen vertrouwen dat haar efficiënte kosten worden vergoed. Volgens TenneT moet de ACM rekening houden met het risico dat de ACM met de vastgestelde θ in efficiënte, onvermijdbare kosten snijdt.

Reactie zienswijzen “Loslaten van ingroeipad is risicovol voor snijden in efficiënte kosten”

246. De methode van regulering die de ACM vaststelt voorziet erin dat de netbeheerders hun kosten, voor zover efficiënt, vergoed krijgen. De ACM heeft onder meer in de reactie op de zienswijze *“Overkoepelend: het benchmarkonderzoek mag niet worden gebruikt”* toegelicht dat het benchmarkonderzoek grondig is gedaan en in de reactie op de zienswijze *“Netbeheerders niet automatisch structureel vergelijkbaar”* dat TenneT alleen met vergelijkbare TSO’s wordt vergeleken. Uit de reactie op de zienswijze *“Noodzaak van een stabiel model”* volgt dat de ACM kan aannemen dat het bij de vastgestelde score van TenneT gaat om inefficiëntie. Hierbij merkt de ACM nog op dat zij het resultaat uit het TCB18-onderzoek niet zonder meer toepast, er volgt eerst nog een grondige nationale beoordeling.

247. Bij het beoordelen van de efficiëntiescore van TenneT heeft de ACM de nodige voorzichtigheid gehanteerd. Bij onzekerheid binnen het model heeft de ACM gekozen voor een benadering waarbij deze onzekerheid zorgvuldigheids- en voorzichtigheidshalve niet voor rekening van TenneT komt, zie bijvoorbeeld de benadering van de Wintrackmasten of transformatorvermogen. Ook is er een voorzichtigheidsmarge toegepast.

248. Gelet op alle afwegingen in deze zienswijzebijlage en in het methodebesluit, concludeert de ACM dat zij de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement zorgvuldig heeft bepaald en daarmee het ingroeipad kan loslaten. TenneT wordt daarmee in staat gesteld om haar efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement terug te verdienen. Het Europese en nationale recht vraagt dit ook van de ACM. Dit volgt uit artikel 18, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening, artikel 41, derde lid, van de E-wet, de bijbehorende parlementaire geschiedenis en rechterlijke uitspraken.⁹⁵

249. Voor de volledigheid wijst de ACM er nog op dat zij het bestaande ingroeipad respecteert. Dat ingroeipad loopt af tijdens de onderhavige reguleringsperiode. Daarmee is dus nog steeds sprake van groei. Pas in de volgende reguleringsperiode zal geen sprake meer zijn van groei naar het efficiënte kostenniveau van TenneT.

Conclusie zienswijzen “Loslaten van ingroeipad is risicovol voor snijden in efficiënte kosten”

250. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 24 “Geen verificatie van uitkomsten DEA met andere methode”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Geen verificatie van uitkomsten DEA met andere methode”

251. TenneT heeft in algemene zin geen bezwaar tegen het gebruik van DEA in een internationale benchmarkstudie. Echter, volgens TenneT is de ACM er niet in geslaagd om alle modelkeuzes en de resultaten van DEA nauwkeurig te valideren om te voorkomen dat niet-beïnvloedbare effecten als inefficiëntie worden bestempeld.

252. TenneT stelt dat de ACM nalatig is geweest om het advies van Economic Insights op te volgen om gebruik te maken van een alternatieve benchmarkmethode. In TCB18 is geen enkele validatie gedaan met een alternatieve methode. Economic Insights raadt aan om een SFA uit te voeren en de resultaten hiervan te vergelijken met de DEA-resultaten. TenneT wijst erop dat het gebruiken van meerdere benchmarkmethoden bij kleine vergelijkingsgroepen door Economic Insights juist wordt aangemoedigd vanwege het reduceren van onzekerheden.

Reactie zienswijze “Geen verificatie van uitkomsten DEA met andere methode”

253. TenneT heeft haar stelling dat de uitkomsten van het benchmarkonderzoek onvoldoende gevalideerd zijn al eerder in het besluitvormingsproces naar voren gebracht. Dit geldt ook voor TenneT's stelling dat - ondanks het advies van Economic Insights - nagelaten is de uitkomsten te valideren op basis van de SFA-methode. De ACM heeft deze argumenten van TenneT voldoende betrokken bij haar besluitvorming en concludeert dat deze argumenten niet leiden tot andere

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CBb van 30 augustus 2016, ECLI:NL:CBB:2016:264, r.o. 6.3.

inzichten. De ACM verwijst voor een reactie naar de randnummers 316 en 352 e.v. van het methodebesluit en naar de reactie op de zienswijze “*Validatie van DEA toont geen significante inefficiëntie*”, waaruit volgt dat validatie met SFA in de context van TCB18 niet zinvol is. Voor zover TenneT stelt dat geen enkele validatie met een alternatieve methode heeft plaatsgevonden, overweegt de ACM als volgt.

254. Validatie van de uitkomst van een benchmarkmodel met een alternatieve methode vindt plaats indien het model onvoldoende robuust is en niet op de uitkomst vertrouwd mag worden. Validatie geeft alleen meer zekerheid als de alternatieve methode op zichzelf voldoende robuust en gevalideerd is. TCB18 maakt gebruik van een DEA-model. Dit is een gangbare techniek om kostenefficiëntie te meten. Er is gekozen voor DEA vanwege de relatief beperkte omvang van de vergelijkingsgroep. Het DEA-model is op zichzelf niet gevalideerd met een alternatief model. De ACM acht dit ook niet zinvol, omdat het DEA-model robuust is en binnen de context van TCB18 gevalideerd is waar dat mogelijk en zinvol is. Zo heeft er een uitgebreide validatie plaatsgevonden van de data op basis van een vooraf vastgestelde datavalidatie-strategie, een onafhankelijke nacontrole door KMPG en diverse workshops en consultaties met alle partijen. Op de uitkomst van het benchmarkonderzoek TCB18 mag dan ook worden vertrouwd.

Conclusie zienswijze “Geen verificatie van uitkomsten DEA met andere methode”

255. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 25 “Gebrek aan transparantie”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Gebrek aan transparantie”

256. TenneT wijst erop dat het benchmarkproces onvoldoende transparant is verlopen. TenneT is onvoldoende transparantie geboden in de gemaakte keuzes. Als gevolg hiervan zijn de mogelijkheden voor TenneT tot hoor- en wederhoor op het benchmarkonderzoek zowel gedurende het proces als in de einddocumentatie ingeperkt. Zo is er geen gehoor gegeven aan gezamenlijke verzoeken van de deelnemende TSO's om informatie in maart 2018 aan CEER over de totstandkoming van Normgrid, de omgevingsvariabelen en de econometrische methodes.⁹⁶ TenneT zou daarnaast herhaaldelijk hebben gevraagd om meer transparantie, een duidelijke planning en extra analyses. Ook was een inhoudelijke interactie tijdens de workshops volgens TenneT onmogelijk. Meermaals werd de documentatie voor de workshops te laat geleverd en waren de stukken niet zelfstandig leesbaar. Hierdoor ontstond er lange tijd onzekerheid over het uiteindelijke benchmarkmodel, waardoor een inhoudelijke reactie hierop onmogelijk was. De input van TSO's zou nauwelijks door het projectteam bij de totstandkoming van TCB18 zijn betrokken. Onduidelijk is

⁹⁶ Appendix A bij zienswijze TenneT. Appendix A. 'Common Posting' Maart 2018, gericht aan CEER namens diverse TSO's.

namelijk de wijze waarop de vragen en de verzoeken van de TSO's behandeld zijn. De door de ACM georganiseerde klankbordgroepbijeenkomsten waardeert TenneT. Echter, vaak was de klankbordgroep op onderdelen niet goed geïnformeerd. Zo is de klankbordgroep niet goed geïnformeerd over onder andere de impact van het transformatorissue op de efficiëntiescore van TenneT. Ook hebben bepaalde discussies niet plaatsgevonden tijdens bijeenkomsten. Het gebrek aan transparantie heeft volgens TenneT dan ook gevolgen voor de kwaliteit en toepasbaarheid van TCB18.

Reactie zienswijze "Gebrek aan transparantie"

257. De ACM stelt voorop dat gedurende het gehele besluitvormingsproces geen gebrek aan transparantie en betrokkenheid van de TSO's is geweest. Ter voorbereiding op en gedurende TCB18 zijn acht interactieve workshops georganiseerd. Hierbij waren deelnemende toezichthouders, TSO's en Sumicsid aanwezig. Tijdens de bijeenkomsten zijn steeds proces, modelvorming en resultaten besproken. Tijdens en voorafgaand aan de workshop konden deelnemers inhoudelijke input geven en tijdens de workshops is ook actief om input gevraagd. De workshopdocumenten zijn voorafgaand aan de workshop aan deelnemers gestuurd. Uit de slides volgt volgens de ACM duidelijk wat er per onderwerp is besproken. Dat de slides niet leesbaar zouden zijn deelt de ACM dan ook niet. De ACM kan zich wel voorstellen dat de slides met tabellen en grafieken complex zijn en dat TenneT hierover vragen zou kunnen hebben. De gelegenheid om hierover vragen te stellen aan de consultant, tijdens de workshop of via het Worksmartplatform, had TenneT altijd. Hetzelfde geldt voor de klankbordgroepen.
258. Overigens erkent de ACM dat de workshopdocumentatie niet bij elke workshop op het voorziene tijdstip is aangeleverd. Hetzelfde geldt voor de motivering en transparantie van de gemaakte keuzes, waarbij de ACM verwijst naar randnummer 343 van het methodebesluit. Ook had in sommige gevallen sneller kunnen worden gereageerd op vragen of specifieker, zoals op het informatieverzoek aan CEER. De ACM is zich ervan bewust dat in een langdurig project met zeer veel partijen het proces niet altijd ideaal zal verlopen. Echter, de ACM heeft geen aanwijzingen dat dit in dit geval negatieve gevolgen heeft gehad voor de kwaliteit en toepasbaarheid van TCB18 en daarmee voor de gevonden resultaten.
259. Naast de workshops en klankbordgroepbijeenkomsten hebben TenneT en de ACM het benchmarkproces ook in diverse bilaterale gesprekken besproken. Tijdens deze gesprekken was er ruimte voor TenneT om input te leveren en vragen te stellen. Dit heeft TenneT ook gedaan. In haar zienswijze lijkt TenneT hieraan voorbij te zijn gegaan. Als gevolg hiervan schetst TenneT in de ogen van de ACM een incompleet beeld.
260. Ter illustratie geeft de ACM in de onderstaande tabellen een overzicht van workshops, klankbordgroepbijeenkomsten en bilaterale gesprekken tussen TenneT en de ACM over TCB18 (kleinere contactmomenten zijn weggelaten).

TCB18 Workshops	
Plenaire sessies met betrokken toezichthouders, TSO's en de consultant	
29-mei-17	Data definition guides
10-okt-17	Data definition guides
16-jan-18	Kick off meeting TCB18
26-apr-18	Datacollectie
11-okt-18	Modelspecificatie, outputselectie
27-nov-18	Modelspecificatie, outputselectie, omgevingsvariabelen
5-apr-19	Modelspecificatie, outputselectie, omgevingsvariabelen
25/26-sep-19	Presentatie rapport
Klankbordgroepbijeenkomsten benchmark	
11-nov-19	Toepassing benchmark LNB's
2-maa-20	TSO benchmark
16-apr-20	TSO benchmark, inclusief presentaties GTS/TenneT
5-jun-20	TSO benchmark (Oxera-rapport)
16-nov-20	Toepassing benchmark TenneT
4-feb-21	Toepassing benchmark TenneT
25-feb-21	Toepassing benchmark TenneT
26-aug-21	Wijzigingen ontwerpbesluiten TenneT (benchmark)
Bilaterale gesprekken ACM-TenneT over de benchmark	

11-mei-17	Opzet benchmark
14-jun-17	Transparantie, datadefinities
11-jul-17	Doel van de benchmark
18-sep-17	Tender, tijdspad, datadefinities, transparantie
24-nov-17	Stand van zaken benchmark, stabiliteit benchmark, kwaliteit meenemen in benchmark, transparantie, passieve deelname meeste Duitse TSO's, planningkosten, marktfaciliteringskosten, day-to-day management, disinvestments / upgrades, disinvestments, tweedehands assets, Wintrack masten
26-jan-18	Vergelijkingsgroep, model, scope, data guidelines, Wintrackmasten
28-jan-18	Omvang sample, model en methodologie, rapporten Economic Insights, scope en reikwijdte benchmark, data guidelines, stand van zaken inzake Wintrack
9-maa-18	Planning aanleveren data, Wintrack
19-maa-18	Wintrack
28-maa-18	Planning, transparantie, notitie Wintrack en communicatie
19-jun-18	Data
12-jul-18	Wintrack, transparantie cost weights, planning
19-jul-18	Wintrack
6-sep-18	Wintrack
4-okt-18	Schaduwbenchmark, planning, datavalidatie
8-jan-19	Landspecifieke factoren

28-jan-19	Landspecifieke factoren
15-feb-19	Aanleveren data
26-maa-19	Wintrack en relatie met internationale benchmark met nationale beoordeling
22-mei-19	Benchmarkresultaat
29-mei-19	Benchmarkresultaat
24-sep-19	Schaduwbenchmark
1-nov-19	Wintrack, vermeende fouten in benchmark
12-nov-19	Zorgen TenneT over kwaliteit benchmark
10-jan-20	Schaduwbenchmark, status update over beoordeling ACM van de benchmark
11-feb-20	Schaduwbenchmark, status update over beoordeling ACM van de benchmark
9-maa-20	Schaduwbenchmark
13-maa-20	Schaduwbenchmark, robuustheid benchmark, proces
3-apr-20	Schaduwbenchmark, robuustheid, transformatorvermogen, dynamische analyse
6-aug-20	Resultaat en toepassing benchmark, plausibiliteit
13-aug-20	Bespreking issues TenneT
8-okt-20	Transformatorvermogen
5-nov-20	Benchmark algemeen
12-jan-21	Benchmarkissues, toepassing, plausibiliteit
19-feb-21	Transformatorvermogen

4-maa-21	Transformatorvermogen
24-maa-21	Toepassing benchmark, voorzichtigheidsmarge
2-apr-21	Validatie Oxera-oplossing Transformatorvermogen

261. De ACM heeft gedurende het hele proces veel waarde gehecht aan actieve betrokkenheid van TenneT. TenneT is daarom gedurende het gehele onderzoeks- en besluitvormingsproces intensief betrokken. Tussen de ACM, TenneT en de consultants is veelvuldig contact geweest over de benchmarkonderzoeken. Hieruit blijkt volgens de ACM duidelijk dat TenneT actief is betrokken bij het volledige TCB18-proces en nationale besluitvormingsproces, dat zij uitgebreid gelegenheid heeft gekregen om in alle stappen van het proces haar belangen naar voren te brengen en dat zij dit ook heeft gedaan. De ACM meent dan ook dat voldoende hoor- en wederhoor heeft plaatsgevonden en er sprake is van een zorgvuldig besluitvormingsproces.

Conclusie zienswijze “Gebrek aan transparantie”

262. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 26 “Kwaliteitscontrole op het werk van de consultant onvoldoende”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Kwaliteitscontrole op het werk van de consultant onvoldoende”

263. TenneT stelt dat de ACM niet heeft voldaan aan haar vergewisplicht. De ACM zou het werk van de consultant (Sumicsid) onvoldoende en onvoldoende kritisch hebben getoetst. Naast de inhoudelijke verificaties van het benchmarkonderzoek die de ACM heeft nagelaten, bevat het onderzoek inconsistenties die tekenend zijn voor de onzorgvuldigheid van het werk van Sumicsid. Meerdere punten in de TCB18-rapporten⁹⁷ zijn volgens TenneT met elkaar in tegenspraak.

264. Zo worden in het hoofdrapport criteria genoemd voor parametersselectie. Het gaat om de criteria exogeniteit, volledigheid, werkbaarheid en non-redundantie. Sumicsid noemt verderop in het hoofdrapport deels andere criteria voor parametersselectie, namelijk deterministisch, volledig, haalbaar en verifieerbaar. Volgens TenneT lijkt de invulling dat een outputparameter deterministisch moet zijn in tegenspraak met het criterium van exogeniteit. Ook Sumicsids analyse over non-

⁹⁷ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019); Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TenneT TSO in TCB18 ETSO' (2020) en Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO' (2020).

redundantie is met elkaar in tegenspraak volgens TenneT. In het TCB18-hoofdrapport⁹⁸ staat bij non-redundantie dat de parameters moeten worden teruggebracht tot de essentie om multicollineariteit te vermijden. In antwoord op Oxera⁹⁹ dat de outputparameters in TCB18 een negatieve regressie-coëfficiënt kunnen hebben, betoogt Sumicsid¹⁰⁰ dat multicollineariteit geen probleem is.

265. Ook op de volgende onderwerpen stelt TenneT dat de rapporten van Sumicsid met elkaar in tegenspraak zijn:
- a) Second stage analysis: In het TCB18-hoofdrapport geeft Sumicsid aan dat de second stage analysis tot doel heeft om gemiste variabelen te identificeren. Sumicsid: *“Extensive second-stage analyses shall be undertaken to see if any of the nonincluded variables should be included”*¹⁰¹. Na kritiek van Oxera ontkent Sumicsid dit, *“The post-run second stage process is intended to detect potential bias in the scores, not the inclusion of specific parameters.”*¹⁰²
 - b) Complexiteit van de omgeving: Sumicsid ontkent dat de wijze waarop het vorige benchmarkonderzoek omging met bevolkingsdichtheid rechtvaardig was, *“Density is ultimately a dummy-variable for TenneT, as such it will always provoke high scores for itself and little effects on other operators.”*¹⁰³ Eerder gaf Sumicsid aan dat de wijze wel rechtvaardig was, *“In E3GRID, the consultants collected some aggregate indicators at country level, e.g. population density, that were used as proxies for environmental complexities. This approach is exogenous and “equitable”, but the resulting adjustment for environmental conditions is rather crude, prompting various technical measures in the benchmarking techniques to avoid absurd results.”*¹⁰⁴
 - c) Normgrid weegfactoren: Volgens Sumicsid zijn de normgrid-weegfactoren afgeleid uit de TCB18-data, *“The calibration of the asset weight systems is made through linear regression towards the Capex and Opex data obtained in the project.”*¹⁰⁵ In reactie op het rapport van Oxera wordt dit ontkend, *“The NormGrid is not to be estimated from the TCB18 data, but from engineering expertise.”*¹⁰⁶
 - d) Schaalaaanname: Het TCB18-hoofdrapport geeft aan dat getoetst is welke schaalaaanname het beste bij het benchmarkmodel past, *“For all possible model specifications, we have also tested which of the returns to scale assumptions in the DEA model fit data the best.”*¹⁰⁷ Uit de analyse van Oxera¹⁰⁸ volgt echter dat de schaalaaanname gebaseerd is op een literatuurstudie en dat de onderzoeken waarop Sumicsid zich baseert verkeerd zijn geïnterpreteerd.

⁹⁸ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019).

⁹⁹ Oxera 'A critical assessment of TCB18 electricity' (2020).

¹⁰⁰ Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO' (2020).

¹⁰¹ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019), p. 8.

¹⁰² Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO' (2020), p. 22.

¹⁰³ Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TenneT TSO in TCB18 ETSO' (2020), p. 20.

¹⁰⁴ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019), p. 8.

¹⁰⁵ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019), p. 2.

¹⁰⁶ Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO' (2020), p. 18.

¹⁰⁷ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019), p. 35.

¹⁰⁸ Oxera, 'Assessment of Sumicsid's TCB18 response', p. 56.

266. De inconsistenties doen volgens TenneT afbreuk aan de kwaliteit van het benchmarkonderzoek. TenneT wijst op het belang dat objectief wordt vastgesteld of het benchmarkonderzoek zelf kwalitatief goed en betrouwbaar is. De ACM heeft nagelaten om een derde, onafhankelijke, partij TCB18 te laten verifiëren. Het onderzoek dat KPMG in opdracht van de ACM heeft uitgevoerd, is volgens TenneT onvoldoende. In dit onderzoek is enkel getoetst of de gebruikte programmacode dezelfde uitkomst geeft als Sumicsid rapporteert. Dit zegt niets over de validiteit van het benchmarkonderzoek zelf.

Reactie zienswijze “Kwaliteitscontrole op het werk van de consultant onvoldoende”

267. De ACM deelt de conclusie van TenneT dat zij niet heeft voldaan aan haar vergewisplicht niet. De ACM kan zich in haar besluitvorming baseren op onderzoeken van deskundigen zoals Sumicsid. Op basis van vaste rechtspraak dient de ACM zich bij advies van een deskundige van het volgende te vergewissen. Het advies moet zorgvuldig tot stand zijn gekomen en de inhoud van het advies moet inzichtelijk en concludent zijn.¹⁰⁹ Het CBb heeft over de advisering door consultants daarnaast overwogen dat het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat de consultants niet buiten de grenzen van hun opdracht en deskundigheid treden, en dat de gemaakte keuzes logisch en inzichtelijk gemotiveerd worden.¹¹⁰

268. TCB18 voldoet aan deze vereisten. Het TCB18-rapport is inhoudelijk inzichtelijk en concludent. In het algemene rapport worden de modelkeuze en de stappen die daarbinnen worden gezet om tot een efficiëntiescore te komen uitgebreid gemotiveerd.¹¹¹ Inconsistenties bevat het TCB18-rapport niet. Sumicsid spreekt zichzelf niet tegen, maar legt in reactie op Oxera, onderwerpen in andere woorden uit. Zelfs al zou Sumicsid op basis van voortschrijdend inzicht tot andere conclusies komen, wat volgens de ACM niet zo is, dan betekent dat niet dat sprake is van een onzorgvuldig onderzoek. Sumicsid heeft in elke rapportage haar gemaakte keuzes gemotiveerd.

269. De ACM volgt TenneT's stelling ook niet dat Sumicsid's rapporten op specifieke onderwerpen inconsistent zijn. Dit licht de ACM puntsgewijs toe:

- a) Criteria deterministisch versus exogeniteit: Bij het selecteren van outputparameters spelen de criteria determinisme en exogeniteit een rol. Deze criteria staan los van elkaar en hebben daarom ieder een eigen invloed op de selectie van outputparameters. De criteria zijn dan ook niet in tegenspraak met elkaar.
- b) Multicollineariteit: Sumicsid schrijft in haar analyses over multicollineariteit dat voor zover mogelijk multicollineariteit vermeden moet worden. Echter, het geheel vermijden van multicollineariteit is praktisch niet haalbaar. Er is nu eenmaal sprake van een correlatie tussen outputs. Dit is ook geen probleem. De ACM verwijst voor dit punt voor een uitgebreide reactie naar de beantwoording zienswijzen methodebesluit GTS 2022-2026¹¹², specifiek de reactie op de zienswijze *“Foutief gebruik parameters met negatieve coëfficiënten”*.

¹⁰⁹ ECLI:NL:RVS:2011:BQ0751, rechtsoverweging 2.2.3 en ECLI:NL:RVS:2015:2422, rechtsoverweging 2.2.

¹¹⁰ ECLI:NL:CBB:2011:BR5536, rechtsoverweging 6.4.

¹¹¹ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019).

¹¹² ACM/UIT/542662.

- c) Second stage analysis: Sumicsid ontkent niet dat de second stage analysis tot doel heeft om gemiste variabelen te identificeren. Met de zin *“The post-run second stage process is intended to detect potential bias in the scores, not the inclusion of specific parameters”*¹¹³ legt Sumicsid in andere woorden het volgende uit. Als de uitkomst van een second stage analysis is dat er een bias is, zijn er meerdere oplossingen beschikbaar. Een daarvan kan zijn het toevoegen of vervangen van een variabele (daarmee wordt niet bedoeld een outputparameter). Er kan ook gesleuteld worden aan andere elementen zoals de correctiefactoren voor omgevingsfactoren. Kortom, Sumicsid zegt in andere woorden dat een second stage analysis bedoeld is om een bias te identificeren. Het identificeren hiervan kan leiden tot het toevoegen van een nieuwe variabele of aanpassing van een bestaande variabele.
- d) Complexiteit van de omgeving: Sumicsid ontkent niet dat de wijze waarop het vorige benchmarkmodel E3grid omging met bevolkingsdichtheid rechtvaardig was. In zowel E3grid als TCB18 dat voortbouwt op E3grid is bevolkingsdichtheid meegenomen. In TCB18 is anders omgegaan met bevolkingsdichtheid op basis van voortschrijdend inzicht. Dit is niet inconsistent, maar een verbetering ten opzichte van het vorige benchmarkmodel. De ACM acht het wenselijk dat nieuwe en verbeterde inzichten over parameters worden toegepast.
- e) Normgrid weegfactoren: In de appendix bij het TCB18-hoofdrapport¹¹⁴ beschrijft Sumicsid in een notitie uitgebreid waarop de weegfactoren zijn gebaseerd. De weegfactoren zijn onder andere gebaseerd op TSO-data, engineering expertise en referentieprojecten. Met de zin *“The NormGrid is not to be estimated from the TCB18 data, but from engineering expertise”* probeert Sumicsid uit te leggen dat de weegfactoren niet uitsluitend zijn gebaseerd op TCB18-data. De ACM erkent dat Sumicsid dit niet duidelijk heeft opgeschreven, maar sprake van een inconsistentie is er niet.
- f) Schaalnaam: Literatuur speelt een rol bij het bepalen welke schaalnaam het beste past bij het benchmarkonderzoek. Sumicsid heeft haar keuzes en de literatuur waarop zij haar keuzes interpreteert uitgebreid gemotiveerd. Dat deze keuze en interpretatie anders is dan die Oxera daaraan geeft, betekent niet dat Sumicsid's interpretatie onjuist is of onvoldoende toegelicht.

270. Ook is duidelijk dat Sumicsid niet buiten de grenzen van haar opdracht of deskundigheid is getreden. Via een openbare aanbesteding heeft de ACM namens alle NRA's Sumicsid een benchmarkopdracht gegund. Sumicsid is geselecteerd op basis van haar deskundigheid op het vlak van benchmarks en is niet buiten haar opdracht getreden, omdat zij de door de ACM en andere NRA's gevraagde benchmarkstudie heeft opgeleverd. De keuzes die Sumicsid binnen TCB18 heeft gemaakt zijn telkens afgestemd met betrokken partijen en volgens de ACM inzichtelijk gemotiveerd in het TCB18-rapport en onderliggende documentatie.

271. Tot slot heeft de ACM zich, anders dan TenneT stelt, met de onafhankelijke audit door KPMG ervan vergewist dat de resultaten volgen uit de gebruikte data, dus dat de methode zoals beschreven in het rapport en de bijbehorende berekeningen op de juiste wijze is toegepast. De ACM verwijst hiervoor naar de randnummers 312 en 313 van het methodebesluit. Uit de audit kwamen geen problemen naar voren. De ACM heeft daarmee ook geen redenen om te twijfelen aan de

¹¹³ Sumicsid, 'Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO' (2020), p. 22.

¹¹⁴ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators' (2019).

zorgvuldigheid en uitkomst van TCB18. Al het bovenstaande overwegende concludeert de ACM geen aanleiding te zien om de modelkeuzes in TCB18 en daarmee de validiteit van TCB18 te laten verifiëren door een onafhankelijke derde partij.

Conclusie zienswijze “Kwaliteitscontrole op het werk van de consultant onvoldoende”

272. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 27 “Onduidelijkheid over gebruikt model”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Onduidelijkheid over gebruikt model”

273. TenneT stelt dat door het veranderen van de parameters, onderliggende gegevens en de samenstelling van de vergelijkingsgroep een nieuw benchmarkmodel is ontstaan. Door het ontstaan van een nieuw model kunnen de effecten niet afzonderlijk van elkaar beoordeeld worden, maar moeten zij in combinatie worden beoordeeld. Niet uit te sluiten valt dat de combinatie van correcties andere gevolgen heeft dan alle correcties afzonderlijk. Bovendien kan een nieuw model ook tot gevolg hebben dat methodologische tekortkomingen alsnog relevant worden voor de efficiëntiescore. De modelaanpassingen kunnen ook impact hebben op de samenstelling van de peers van TenneT en daarmee op de efficiëntiescore. Het door de ACM eenvoudig vaststellen van een nieuwe efficiëntiescore door het optellen van procentpunten bij een aantoonbaar gebrekkig model leidt volgens TenneT tot een score die intransparant en arbitrair is.

274. Volgens TenneT valt de aanpassing van de parameter transformatorvermogen in het bijzonder op. De ACM benoemt enkel het gevolg van de aanpassing voor de efficiëntiescore van TenneT. De ACM laat na te onderzoeken wat de aanpassing van deze parameter betekent voor de validiteit en robuustheid van het benchmarkmodel in het algemeen. Uit de notitie van Sumicsid hierover volgt hoe verschillend het aangepaste model is ten opzichte van het oorspronkelijke model. Zo bestaat de vergelijkingsgroep slechts uit 13 TSO's en wordt de efficiëntie van TenneT met twee peers vergeleken, waarvan er één dezelfde is als in het oorspronkelijke benchmarkonderzoek. Door de verschuiving van de frontier, zijn hoogstwaarschijnlijk ook de gewichten die DEA aan de verschillende outputparameters toekent verschoven. Volgens TenneT is het dan ook onmogelijk om op basis van deze analyse de efficiëntiescore van TenneT vast te stellen.

Reactie zienswijze “Onduidelijkheid over gebruikt model”

275. Ten behoeve van de toepassing van TCB18 in onderhavig besluit, heeft de ACM het TCB18-model op vier onderdelen laten corrigeren, namelijk verhoging van de totale kosten en output, meerkosten van de Wintrackmasten, onvolkomenheid in de meting van omgevingsfactor landschapsgebruik en de parameter transformatorcapaciteit. Op de correctie voor de outputparameter

transformatorcapaciteit en de gevolgen daarvan reageert de ACM in de reactie op de zienswijze “*Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: transformatorvermogen*”.

276. De correcties voor de verhoging van de totale kosten en output, Wintrackmasten en de omgevingsfactor landschapsgebruik zijn relatief klein ten opzichte van de data van TenneT en in samenhang beschouwd. Deze modelaanpassingen hebben geen gevolgen voor de samenstelling van peers van TenneT. Zo heeft de verhoging van de totale kosten en output en de meerkosten van de Wintrackmasten alleen gevolgen voor de kosten van TenneT. Omdat TenneT geen peer is in TCB18 heeft dit geen impact op andere TSO's in de vergelijkingsgroep en de peers van TenneT. De correctie op de omgevingsfactor landschapsgebruik ziet vrijwel alleen op TenneT, omdat de gecorrigeerde tekortkoming vrijwel alleen op Nederland zag. Deze correctie heeft daarom nagenoeg geen gevolgen voor de andere deelnemende TSO's en hun TCB18-resultaten. De ACM erkent dat het juist is dat de DEA-gewichten zijn veranderd als gevolg van de correcties. Echter, zoals omschreven in de reactie op de zienswijze “*Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep*” zijn DEA-gewichten het gevolg van de DEA-berekening en maken ze geen onderdeel uit van de primaire uitkomst van de DEA-berekening, namelijk de efficiëntiescore. DEA-gewichten zijn in feite een bijproduct van de berekening waaruit is af te leiden op welke outputparameters een TSO goed of slecht scoort. DEA-gewichten zijn dus informatief bij de analyse van efficiëntiescores.
277. De conclusie dat de vier correcties hebben geleid tot het ontstaan van een nieuw benchmarkmodel deelt de ACM niet. Het benchmarkmodel is het DEA-model uit TCB18 en dit is onveranderd gebleven. De ACM kijkt in het kader van de nationale beoordeling van TCB18 naar de positie van TenneT. Bij correcties voert de ACM geen nieuwe benchmark uit maar worden correcties toegepast met als gevolg een correctie van de efficiëntiescore. De correcties doen geen afbreuk aan de validiteit en robuustheid van TCB18. Uit analyse bleek dat aanpassingen op bovenstaande parameters vereist waren. De aanpassingen hebben vervolgens geleid tot een hogere efficiëntiescore in het voordeel van TenneT.

Conclusie zienswijze “Onduidelijkheid over gebruikt model”

278. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 28 “Verschillen met E3grid niet verklaard”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Verschillen met E3grid niet verklaard”

279. TenneT meent dat de ACM heeft nagelaten de oorzaak van het verschil in uitkomst van de score van TenneT in TCB18 met de vorige benchmark te onderzoeken. De score in TCB18 wijkt significant af van de score in E3grid. De ACM had moeten onderzoeken in hoeverre de gewijzigde score beïnvloed is door oorzaken zoals een andere peilperiode, andere vergelijkingsgroep en

modelaanpassingen. Bovendien hebben de gezamenlijke TSO's in maart 2018 verzocht om E3grid nogmaals toe te passen met de actuele data om de verschillen door modelaanpassingen te kunnen identificeren. Het nalaten van een dergelijk onderzoek door de ACM heeft directe gevolgen voor de toepasbaarheid en betrouwbaarheid van TCB18.

Reactie zienswijze "Verschillen met E3grid niet verklaard"

280. De ACM heeft voorgaande methodebesluiten van TenneT gebaseerd op E3grid benchmarkstudies.¹¹⁵ Uit het rapport van Sumicsid volgt dat de E3grid benchmarkstudie niet meer toereikend was voor de nieuwe benchmark.¹¹⁶ Het TCB18-model bouwt voort op de E3grid benchmarkstudie en E2gas, maar bevat aanpassingen aan parameters met als gevolg een verbeterd en daarmee ander model. Zo zijn landgebruik en bevolkingsdichtheid meegenomen in het TCB18-model waar deze parameters in E3grid nog niet beschikbaar waren. Ook zijn de vergelijkingsgroepen in het E3grid onderzoek en het TCB18 onderzoek niet dezelfde. Bovendien zien beide benchmarkonderzoeken op een andere peilperiode. Door al deze wijzigingen in TCB18 ten opzichte van E3grid zou het resultaat van het verschil in uitkomst niet zinvol te interpreteren zijn, bijvoorbeeld ook omdat te veel aannames gemaakt zouden moeten worden over ontbrekende data en omdat verschillen juist ook te maken hebben met de ontwikkelingen die TSO's zelf doormaken. Wat de ontwikkelingen die TSO's zelf doormaken betreft, merkt de ACM op dat benchmarks juist om die reden steeds opnieuw worden gedaan. De ACM verwijst hierbij naar de reactie op de zienswijze "Noodzaak van een stabiel model".

Conclusie zienswijze "Verschillen met E3grid niet verklaard"

281. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 29 "Validatie van DEA toont geen significante inefficiëntie"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze "Validatie van DEA toont geen significante inefficiëntie"

282. TenneT stelt dat het TCB18-onderzoek wegens fundamentele tekortkomingen niet gebruikt kan worden voor regulatorische doeleinden. Dit volgt uit diverse rapporten van Oxera.¹¹⁷ De tekortkomingen zien op zowel modelmatige fouten als onzekerheden in parameters en aannames waarmee onvoldoende rekening is gehouden.

¹¹⁵ Sumicsid, International Benchmarking of Electricity Transmission System Operators, maart 2009 en Frontier Economics e.a., E3grid2012 – European TSO Benchmarking Study, juli 2013.

¹¹⁶ Sumicsid, 'Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators, main report'.

¹¹⁷ Oxera (2020), 'A critical assessment of TCB18 electricity'; Oxera (2020), 'Analysis of TenneT's estimated efficiency under TCB18'; Oxera (2021), 'Assessment of Sumicsid's TCB18 response'.

283. Eén van de fundamentele tekortkomingen volgens TenneT is dat de ACM en Sumicsid ten onrechte hebben nagelaten om ondanks het advies van Economic Insights het benchmarkmodel te valideren met een andere methode dan DEA, zoals SFA. TenneT stelt dat validatie door een andere methode belangrijk is, omdat DEA geen onderscheid kan maken tussen inefficiëntie en de onzekerheid die onvermijdelijk in elke dataset optreedt. Uit de analyses van Oxera bleek dat, gegeven het kostenmodel van TCB18, niet statistisch significant vast te stellen is dat de verschillen tussen TSO's worden veroorzaakt door inefficiëntie.
284. Volgens TenneT gebruikt Sumicsid de analyse van Oxera als aanwijzing dat SFA niet gebruikt zou kunnen worden. TenneT vindt dat een onjuiste interpretatie door Sumicsid en wijst erop dat SFA bij een aanpassing van de outputparameter transformatorvermogen wél significante inefficiëntie laat zien. TenneT leidt daaruit af dat toepasbaarheid van SFA dus afhankelijk is van de modelspecificatie en Sumicsid miskent dit, aldus TenneT.
285. TenneT stelt verder dat het standpunt van de ACM en Sumicsid dat SFA niet toegepast kan worden, omdat de vergelijkingsgroep te klein zou zijn, slechts is gebaseerd op een deel van een citaat van Oxera. Uit de analyse van Oxera volgt niet dat SFA geen resultaten kan weergeven bij een kleine vergelijkingsgroep, maar dat de toepasbaarheid van SFA altijd in de praktijk bepaald moet worden. Bovendien bevatten de TCB18-data 81 waarnemingen en daarmee meer dan de vermeende ondergrens aan observaties om SFA toe te kunnen passen.
286. De simulatie die Sumicsid heeft uitgevoerd in de context van de gasbenchmark van TCB18 waarnaar de ACM verwijst, is volgens TenneT onvoldoende om TCB18 te valideren. TenneT stelt daartoe dat een simulatie waarvan de data zelf door de consultant gegenereerd zijn, niet als bewijs kan dienen. In plaats van een speciaal geconstrueerde dataset te gebruiken heeft Oxera SFA toegepast op de TCB18-data. Uit de verschillende modelaannames door Oxera volgt dat niet met zekerheid te stellen is dat de verschillen tussen de TSO's veroorzaakt worden door inefficiëntie. Gelet op deze analyses van Oxera had het op de weg gelegen van de ACM om TCB18 met een andere methode te valideren.

Reactie zienswijze "Validatie van DEA toont geen significante inefficiëntie"

287. TenneT heeft haar stelling dat het DEA-model ten onrechte niet gevalideerd is met een andere methode, zoals SFA, al eerder naar voren gebracht in het besluitvormingsproces. De ACM heeft de argumenten van TenneT betrokken bij haar besluitvorming en concludeert dat deze argumenten niet leiden tot andere inzichten. De ACM verwijst voor een reactie naar de randnummers 352 e.v. van het methodebesluit en de reactie op de zienswijze "*Geen verificatie van uitkomsten DEA met andere methode*". Voor zover TenneT stelt dat de toepasbaarheid van SFA afhankelijk is van modelspecificatie en ook toegepast kan worden bij een kleine vergelijkingsgroep, overweegt de ACM als volgt.
288. Uit de reactie van Sumicsid op het Oxera-rapport TCB18 dat in opdracht van GTS is uitgevoerd, blijkt dat Sumicsid erkent dat toepasbaarheid van SFA mede afhangt van de modelspecificatie en

het aantal beschikbare datapunten (waarnemingen). Voor TCB18 is onderzocht of SFA een bruikbaar alternatief is. Op basis van onderzoek van zowel Sumicsid¹¹⁸ als Oxera¹¹⁹ blijkt dat het aantal TSO's in de vergelijkingsgroep onvoldoende is voor een SFA-aanpak. De 81 waarnemingen die TCB18 bevat leiden niet tot een andere conclusie. Voor TCB18 zijn over een periode van vijf jaar waarnemingen gedaan. Elke waarneming staat voor een deelnemende TSO. In totaal deden 17 TSO's mee aan TCB18. Dit betekent dat er per jaar 17 waarnemingen zijn gedaan en daarmee over een periode van vijf jaren in totaal rond de 81 waarnemingen. In feite komt dit neer op 17 waarnemingen, omdat de waarnemingen afkomstig zijn van de deelnemende TSO's. Zoals hiervoor ook is aangegeven, blijkt dat SFA bij een kleine vergelijkingsgroep slecht convergeert en daarom minder geschikt is als benchmarkmethode. Hetzelfde geldt voor TenneT's stelling dat SFA bij een aanpassing van de outputparameter transformatorvermogen wél significante inefficiëntie laat zien. Aanpassing van de outputparameter transformatorvermogen verandert namelijk niet de conclusie dat SFA langzaam convergeert. De ACM concludeert daarom dat een robuustheidsanalyse met SFA in de context van TCB18 niet zinvol is. Voor een uitgebreide en puntsgewijs gemotiveerde reactie, verwijst de ACM wederom naar de reactie van Sumicsid.¹²⁰

Conclusie zienswijze "Validatie van DEA toont geen significante inefficiëntie"

289. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 30 "Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze "Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep"

290. Een andere fundamentele tekortkoming van TCB18 is volgens TenneT de gevoeligheid op de vergelijkingsgroep. Oxera heeft het DEA-model zeventien keer doorgerekend, waarbij telkens één van de TSO's uit de vergelijkingsgroep is verwijderd. Uit het onderzoek van Oxera volgt dat niet alleen de uitkomst van de benchmarkstudie zou veranderen als slechts één van de TSO's niet had meegedaan, maar dat het gehele benchmarkmodel niet toepasbaar zou zijn. De outputparameters die geacht worden de kosten te verklaren, doen dat namelijk niet in dezelfde mate bij een verandering van de vergelijkingsgroep. TenneT stelt dat in het geval de juiste outputparameters worden gekozen, deze outputparameters ook in objectieve zin *cost drivers* zouden zijn los van de exacte samenstelling van de vergelijkingsgroep. De samenstelling van de vergelijkingsgroep heeft daarmee invloed op zowel het benchmarkmodel als de uitkomst van TCB18. Volgens TenneT toont dit de onhoudbaarheid van TCB18 aan.

¹¹⁸ Sumicsid, Response to the Oxera Report on TCB18-GTS, januari 2021.

¹¹⁹ Oxera, How can NMa assess the efficiency of TenneT?, juni 2011.

¹²⁰ Sumicsid, *Analysis of the Oxera Report*, 30 oktober 2020.

291. Verder stelt TenneT dat de vergelijkingsgroep niet representatief is. De deelnemende TSO's uit de vergelijkingsgroep vormen een te beperkte selectie uit een groter geheel. Zo hebben er namelijk van de 30 leden van CEER slechts 15 deelgenomen aan TCB18. Er is volgens TenneT anders dan Sumicsid in haar rapport weergeeft geen relevant kenmerk dat de deelnemende TSO's onderscheidt van de niet-deelnemende TSO's. De analyse van Sumicsid wijst er volgens TenneT op dat de Europese netbeheerders niet zo structureel vergelijkbaar zijn als de ACM aanneemt en dat het TCB18-model niet gebruikt kan worden als maat voor de relatie tussen outputs en (efficiënte) kosten.

Reactie zienswijze "Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep"

292. De ACM kan zich niet verenigen met de stellingen van TenneT dat de benchmark een gevoeligheid toont op de vergelijkingsgroep en daarmee zowel het TCB18-model als het resultaat onhoudbaar is. De ACM licht dit als volgt toe. Vanaf de start van TCB18 heeft CEER duidelijk gemaakt hoe een benchmarkmodel tot stand komt. Daartoe is ook een notitie¹²¹ verspreid waarin Sumicsid helder uitlegt welke criteria belangrijk zijn bij het bepalen van de gebenchmarkte outputs. In de notitie wordt uitgelegd dat de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd: het benchmarkmodel moet aansluiten bij generieke opvattingen over wat de kosten van een TSO drijft; het model moet passen bij de TSO data; het model en het resultaat moet uitlegbaar zijn; en het model moet haalbaar en regulatorisch toepasbaar zijn.

293. Het verwijderen van één of enkele TSO's uit de vergelijkingsgroep heeft invloed op de statistische analyses (en per TSO mogelijk ook meer of minder of anders), maar niet op de andere overwegingen die leiden tot de keuze voor outputparameters. In het geval het benchmarkmodel geheel gebaseerd zou zijn op statistiek zou het verwijderen van één of enkele TSO's een ander model tot gevolg kunnen hebben. Zoals in het vorige randnummer van deze reactie omschreven, is statistiek echter slechts één van de onderdelen waarop het benchmarkmodel is gebaseerd. De aanpassing van de statistiek heeft daarom niet een verandering van het benchmarkmodel tot gevolg. Immers, de criteria conceptuele overwegingen, intuïtie en ervaring en pragmatische/regulatorische overwegingen blijven hetzelfde. Ook TenneT's stelling dat het verwijderen van één of enkele TSO's tot een ander benchmarkresultaat leidt, is onjuist. Dat is namelijk alleen zoals een peer van TenneT wordt verwijderd en daarvan is geen sprake.

294. De ACM kan zich ook niet met TenneT's stelling verenigen dat de 17 TSO's die de vergelijkingsgroep vormen een te beperkte selectie zijn om tot een representatief benchmarkresultaat te komen. Zoals in randnummer 287 van het methodebesluit is uiteengezet, deden aan het elektriciteitsonderdeel van TCB18 15 leden van CEER mee met in totaal 17 elektriciteits-TSO's, waaronder TenneT. De ACM benadrukt hierbij dat zij geen invloed heeft op de TSO's die deelnemen aan TCB18 en daarmee de samenstelling van de vergelijkingsgroep. TSO's nemen op vrijwillige basis deel aan de benchmark en niet op basis van een selectie gemaakt door de ACM. Van belang is slechts dat de vergelijkingsgroep uit voldoende TSO's bestaat die structureel

¹²¹ Sumicsid, 'Benchmarking approaches and efficiency measures for TSOs', 5 January 2018.

vergelijkbaar zijn. Hiervan is sprake. De ACM verwijst naar de reactie op de zienswijze “*Netbeheerders niet automatisch structureel vergelijkbaar*” waarin de stappen zijn omschreven die borgen dat deze TSO's structureel vergelijkbaar zijn. Omdat er sprake is van een representatieve vergelijkingsgroep, is de conclusie over de efficiëntie van TenneT robuust. Het TCB18-model kan dan ook gebruikt worden als maat voor de relatie tussen outputs en (efficiënte) kosten.

Conclusie zienswijze “Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep”

295. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 31 “Gevoeligheid op datafouten”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Gevoeligheid op datafouten”

296. TenneT stelt dat TCB18 ook gevoelig is voor datafouten. Daarom is het volgens TenneT noodzakelijk om een gevoeligheidsanalyse te doen op mogelijke datafouten. Oxera heeft een simulatie toegepast op basis van een Monte Carlo-analyse waaruit volgt dat efficiëntiescores van TSO's tientallen procentpunten kunnen afwijken door gevoeligheid op data. Efficiëntiescores worden daarom door Oxera voorzien van een onzekerheidsmarge. Ten onrechte hebben de ACM en Sumicsid nagelaten een gevoeligheidsanalyse uit te voeren op de gebruikte data. Als gevolg hiervan zijn de betrouwbaarheidsintervallen van de benchmarkscores onbekend en wordt ten onrechte gesuggereerd dat de scores 100% betrouwbaar zijn. Het nalaten van een gevoeligheidsanalyse is volgens TenneT ook één van de fundamentele tekortkomingen van TCB18.

Reactie zienswijze “Gevoeligheid op datafouten”

297. TenneT heeft haar stelling dat TCB18 gevoelig is voor datafouten en dat ten onrechte een gevoeligheidsanalyse is nagelaten eerder naar voren gebracht in het besluitvormingsproces. De ACM heeft deze argumenten van TenneT betrokken bij haar besluitvorming en concludeert dat deze argumenten niet leiden tot andere inzichten. De ACM verwijst voor een reactie naar de randnummers 345 en 346 van het methodebesluit. Voor zover TenneT stelt dat de voorgestelde betrouwbaarheidsmarge van 2,5%-punt ontoereikend is, verwijst de ACM naar de reactie op de zienswijze “*Grotere voorzichtigheidsmarge benchmark*”.

Conclusie zienswijze “Gevoeligheid op datafouten”

298. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 32 “Onvolledige verificaties: norm grid asset weights”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Onvolledige verificaties: norm grid asset weights”

299. TenneT is van mening dat de normgrid *asset weights* onvolledig zijn geverifieerd. De normgrid is één van de drie outputparameters in het TCB18-model. Normgrid is opgebouwd uit zeven activacategorieën die elk een CAPEX- en OPEX-gewicht krijgen toegewezen. Sumicsid zou in 2019 hebben aangegeven dat deze gewichten zijn afgeleid van de TCB18-data, maar zou later hebben gesteld dat de gewichten zijn gebaseerd op *engineering expertise*.
300. TenneT geeft aan dat experts eerder uit zullen komen op een *range* van waardes en niet op een puntschatting. De gevoeligheid van de efficiëntiescore voor deze range van waardes had volgens TenneT gekwantificeerd moeten worden.
301. Oxera heeft een test gedaan waaruit zou blijken dat het apart toevoegen van activacategorieën in het DEA-model (in plaats van een gewogen gemiddelde hiervan, normgrid) een substantieel effect op de efficiëntiescore van TenneT heeft. Oxera heeft vier van de zeven activacategorieën in normgrid als aparte outputparameter gebruikt en de DEA-methode de gewichten van de assets laten bepalen. In dit zogenaamde componentenmodel heeft TenneT een efficiëntiescore van 100%. TenneT meent dat deze uitkomst de claim van Sumicsid dat de gevoeligheid op de normgridgewichten laag is, weerspreekt.

Reactie zienswijze “Onvolledige verificaties: norm grid asset weights”

302. De bepaling van de CAPEX- en OPEX-gewichten is zowel gebaseerd op engineering expertise als op de TCB18-data, omdat het proces van de bepaling van de gewichten uit twee stappen bestaat. De initiële gewichten worden gebaseerd op engineering expertise, waarna deze gewichten gekalibreerd worden op basis van de TCB18-data, dat wil zeggen aangepast zodat de gewichten gerelateerd zijn aan gemiddelde kosten voor activa. Op deze manier wordt de engineering expertise over de normgrid in het algemeen zo goed mogelijk toegepast in de bepaling van de normgrid in TCB18.
303. De toepassing van afzonderlijke activacategorieën als outputparameters in het benchmarkmodel is volgens de ACM een onjuiste test om vast te stellen of de efficiëntiescore gevoelig is op de normgridgewichten. Deze toepassing in plaats van een gewogen score van activacategorieën zoals in normgrid maakt dat niet goed rekening gehouden kan worden met het aandeel van activacategorieën in bezit van een TSO. Relatief kleinere activacategorieën (zoals transformers) kunnen op deze manier een grote invloed hebben in het DEA-model, waardoor een TSO efficiënter of juist minder efficiënt kan lijken dan deze daadwerkelijk is. Dit kan de 100%-score van TenneT in het componentenmodel verklaren. Een hoge score volgend uit het componentenmodel duidt dus

echter niet op gevoeligheid van efficiëntiescore op de normgridgewichten. Hiervoor moet een andere test toegepast worden, welke Sumicsid heeft uitgevoerd.

304. Sumicsid heeft testen uitgevoerd om te bepalen of de efficiëntiescore gevoelig is voor aanpassing van de gewichten die worden toegekend aan de activacategorieën die de normgrid bepalen.¹²² Een mogelijk effect hiervan blijkt zeer klein te zijn. De ACM ziet daarom geen aanleiding af te wijken van de conclusie dat de gevoeligheid van de efficiëntiescore voor de normgridgewichten laag is. Ook staat de ACM vanwege het zeer kleine effect achter het gebruik van een puntschatting van de gewichten, en zij ziet geen aanleiding de range van waardes voor de gewichten te kwantificeren.

Conclusie zienswijze “Onvolledige verificaties: norm grid asset weights”

305. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 33 “Onvolledige verificaties: complexiteitsfactoren”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Onvolledige verificaties: complexiteitsfactoren”

306. Sumicsid corrigeert de normgrid output voor exogene omgevingsfactoren, door toepassing van complexiteitsfactoren gekoppeld aan grondgebruik. TenneT heeft eerder opgemerkt dat voor Nederland circa de helft van het grondgebruik niet geclassificeerd is bij het berekenen van de complexiteitsfactor. De ACM was het eens met deze opmerking en heeft hiervoor in het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT gecorrigeerd. TenneT is van mening dat dit voorval duidt op onzorgvuldigheid van TCB18. Ook is TenneT van mening dat de door ACM toegepaste herschaling om te corrigeren voor de ontbrekende data onzekerheid met zich meebrengt. Het is TenneT niet duidelijk waarom de dataset voor Nederland niet volledig is.
307. TenneT mist uitleg bij de gebruikte complexiteitsfactoren, zowel in het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT als in de workshopdocumentatie. Het antwoord van Sumicsid na eerdere kritiek van Oxera op dit punt gaat hier in haar ogen niet op in. De uitleg van Sumicsid dat de keuze voor complexiteitsfactoren deels gebaseerd is op een Amerikaanse studie verklaart volgens TenneT niet hoe deze studie toepasbaar is in Europa.
308. TenneT stelt vraagtekens bij de mate waarin complexiteitsfactoren goed corrigeren voor de complexiteit van de omgeving, omdat deze volgens Sumicsid weinig invloed hebben op de efficiëntiescores van de TSO's. Volgens TenneT hadden er onzekerheidsmarges gebruikt moeten worden.

¹²² Project CEER-TCB18, Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators (Main report), p. 38-40, m. 5.21, 5.25.

Reactie zienswijze “Onvolledige verificaties: complexiteitsfactoren”

309. De ACM is van mening dat er op een logische manier is gecorrigeerd voor de ontbrekende data, zodat TenneT hiervan geen nadeel ondervindt. De ACM vindt het uitgangspunt dat het deel van Nederland waarvoor data ontbreken gemiddeld genomen gelijk is ingericht aan het deel waarvoor wel data beschikbaar zijn een redelijke en logische aanname, en zij ziet een minimale onzekerheid in de toegepaste herschaling.
310. De ACM meent dat het benchmarkonderzoek zo zorgvuldig mogelijk is uitgevoerd. Zie onder meer de reactie op zienswijze “Overkoepelend: het benchmarkonderzoek mag niet worden gebruikt”. Het onderzoek is zo opgezet dat er voor zowel TSO's, NRA's als Sumicsid voldoende mogelijkheden zijn (geweest) om fouten in het onderzoek te signaleren en te herstellen. Dit heeft in de praktijk ook plaatsgevonden.¹²³ De ACM deelt de mening van TenneT dat TCB18 onzorgvuldig uitgevoerd zou zijn daarom niet.
311. Sumicsid onderbouwt haar keuze voor complexiteitsfactoren in verschillende documenten.¹²⁴ De ACM meent dat de complexiteitsfactoren goed zijn vastgesteld en toegepast. Daarom ligt het in de rede dat de complexiteitsfactoren de juiste invloed hebben op efficiëntiescores. Toepassing van onzekerheidsmarges acht zij om deze reden niet nodig. Met betrekking tot de toegepaste Amerikaanse studie ziet de ACM niet in waarom deze studie niet van toepassing zou zijn in Europa, omdat hetzelfde type landgebruik of topografie eenzelfde complexiteit zal opleveren. Daarbij draagt TenneT voor dit punt geen inhoudelijke argumenten aan.

Conclusie zienswijze “Onvolledige verificaties: complexiteitsfactoren”

312. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

¹²³ Zie methodebesluit 2022-2026, vanaf rn. 355. Correcties hebben plaatsgevonden voor (reken)fouten, meerkosten van Wintrackmasten, de meting van de omgevingsfactor area en de transformatorcapaciteit.

¹²⁴ Project CEER-TCB18, Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators (main report), p. 8-9, §3.3, p. 46 rn. 7.08.

Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO, p. 19, rn. 3.90-3.94.

Response to the Oxera Report on TenneT TSO in TCB18-ETSO, p. 18-20, §2.4.

Project CEER-TCB18, Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators (appendix), Appendix F, p. 40-42, ch. 5. Voor toegepaste complexiteitsfactoren verwijst Sumicsid in dit hoofdstuk naar hoofdstuk 3 van de appendix. De bijlage bevat dus de toegepaste complexiteitsfactoren.

Zienswijze 34 “Onvolledige verificaties: schaalaaanname”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Onvolledige verificaties: schaalaaanname”

313. Het benchmarkmodel houdt rekening met schaalvoordelen en -nadelen met de veronderstelling van *non-decreasing returns to scale (NDRS)*. TenneT is het niet eens met de onderbouwing van Sumicsid dat de keuze voor NDRS gebaseerd is op techno-economische argumenten, volgend uit ander onderzoek en de modelspecificatie. TenneT is van mening dat slechts twee van de zeven studies waaraan Sumicsid refereert een keuze voor NDRS steunen. Ook meent TenneT dat de gekozen schaalaaanname een zeer groot effect heeft op de uiteindelijke efficiëntiescore.
314. Daarnaast is TenneT van mening dat het oorspronkelijke TCB18-rapport onwaarheden bevat, omdat Sumicsid in eerste instantie de schaalaaanname onderbouwde met een test met de TCB18-data, maar in een latere reactie aangaf dat de onderbouwing volgt uit techno-economische argumenten en bewijs uit andere studies.
315. TenneT is van mening dat de schaalaaanname voorzien moet worden van een onzekerheidsmarge, omdat de grote TSO's onder NDRS gemiddeld inefficiënter beoordeeld worden dan kleine TSO's, en dit niet op toeval kan berusten.

Reactie zienswijze “Onvolledige verificaties: schaalaaanname”

316. Wat betreft de bezwaren van TenneT bij de toepassing van de wetenschappelijke literatuur die aan de NDRS-aanname ten grondslag ligt, verwijst de ACM naar haar reactie op zienswijze “*Kwaliteit controle op werk consultant onvoldoende*”.
317. De ACM signaleert geen onwaarheden in het rapport van Sumicsid, maar zij ziet wel een onduidelijkheid. Sumicsid verwijst niet naar een statistische analyse als onderbouwing van schaalaaanname uitgevoerd voor TCB18, maar naar een eerder uitgevoerde analyse in de vorige benchmarkstudie E3grid.¹²⁵ Deze analyse is in TCB18 toegepast omdat schaaffect niet een benchmark- maar een sectorspecifieke eigenschap is, die robuust is over tijd. De onderliggende data zijn met betrekking tot schaalaaanname dus zeer vergelijkbaar, waardoor de analyse uit E3Grid in TCB18 toegepast kan worden. Als laatste zijn ook techno-economische argumenten gebruikt ter onderbouwing, wat samen een brede onderbouwing geeft voor de schaalaaanname van NDRS.
318. De ACM is het eens met de uitgebreide motivering van Sumicsid voor de NDRS-schaalaaanname en besluit daarom niet af te wijken van de schaalaaanname NDRS. Er is volgens de ACM dus geen aanleiding voor een marge zoals TenneT die voorstelt.

¹²⁵ [E3grid2012 – European TSO Benchmarking Study, p. 78-79.](#)

Conclusie zienswijze “Onvolledige verificaties: schaalname”

319. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 35 “Onvolledige verificaties: prijsindices”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Onvolledige verificaties: prijsindices”

320. In de benchmark wordt de inputvariabele 'totale kosten' gecorrigeerd voor salaris- en valutaverschillen en inflatie in operationele kosten, en voor valutaverschillen en inflatie voor kapitaalkosten. TenneT is van mening dat de correctie voor het verschil in prijsniveau tussen TSO's onvolledig is, gezien het feit dat er bij kapitaalkosten niet gecontroleerd wordt voor salarisverschillen tussen landen, terwijl zij ziet dat kapitaalkosten voor een deel gedreven worden door gekapitaliseerde personeelskosten. TenneT mist inhoudelijke argumenten voor deze keuze in de benchmark.
321. TenneT is daarnaast van mening dat er andere kostencomponenten zijn die significante verschillen kennen in prijsniveaus. TenneT meent dat er met deze componenten geen rekening gehouden kan worden door onvolledige informatie, en is van mening dat het benchmarkmodel getest moet worden op de gevoeligheid voor deze onzekerheid.
322. TenneT vindt het onterecht dat de ACM TenneT vraagt om aanwijzingen aan te dragen over “operator or country-specific regulations or conditions”, omdat zij niet de expertise heeft te bepalen hoe haar inkoopkosten zich verhouden tot die van een TSO in een ander Europees land. TenneT ziet dit als een taak van de ACM.
323. TenneT merkt op dat Sumicsid en Oxera voor hun berekeningen uiteenlopende getallen hanteren gebaseerd op voorgaande studies. Het resulterende verschil in betrouwbaarheidsintervallen ervaart TenneT als zorgwekkend. Deze onzekerheid moet volgens TenneT leiden tot een onzekerheidsmarge op de benchmarkresultaten, waarvan de hoogte vastgesteld moet worden met een gevoeligheidsanalyse.

Reactie zienswijze “Onvolledige verificaties: prijsindices”

324. Sumicsid heeft een analyse uitgevoerd voor de gevoeligheid van de efficiëntiescore voor het meenemen van salarisverschillen tussen landen in gekapitaliseerde personeelskosten. Bij deze gevoeligheidsanalyse neemt Sumicsid aan dat de kapitaalkosten tussen de 0% en 25% geactiveerde salariskosten bevatten, om vervolgens te berekenen wat het effect is op efficiëntiescores. Dit leidt tot gemiddelde efficiëntiescores voor alle TSO's aflopend van 89,8% naar 88,9%, en voor TenneT specifiek voor een score aflopend van 71,5% naar 69,7%. Voor TenneT

specifiek geldt dus dat naarmate er meer salariskosten in de kapitaalkosten verondersteld worden, een correctie voor salarisverschillen tussen landen tot (beperkt) lagere efficiëntiescores leidt. Het is daarmee in het voordeel van TenneT dat kapitaalkosten niet gecorrigeerd worden voor salarisverschillen tussen landen.

325. De ACM is van mening dat Sumicsid op een zorgvuldige manier onderzoek heeft gedaan naar de vraag of de verschillende kostencomponenten significante verschillen kennen qua prijsniveaus. In dit proces zijn zowel het eigen onderzoek van Sumicsid als de input van TSO's in TCB18 meegenomen. Mede gebaseerd op uitgevoerde gevoeligheidschecks zoals die op gekapitaliseerde personeelskosten, acht de ACM het verder testen op gevoeligheid voor onzekerheid daarom niet nodig.¹²⁶ Hierbij wijst de ACM erop dat er geen empirisch bewijs is dat andere correcties noodzakelijk zijn. De ACM erkent dat er in het benchmarkmodel altijd een kleine mate van onzekerheid zal zijn; daarom wordt er een voorzichtigheidsmarge van 2,5%-punt gehanteerd. Overigens kan die onzekerheid ook in het voordeel van TenneT uitvallen.
326. Het is niet de bedoeling van de ACM de bewijslast voor "operator or country-specific regulations or conditions" om te keren, maar de ACM hecht er waarde aan TenneT actief te betrekken bij het TCB18-proces. De werkwijze is dat Sumicsid onderzoekt of sprake is van een TSO-specifiek of landspecifiek kenmerk, waarbij TSO's TSO- of landspecifieke kenmerken onder de aandacht kunnen brengen. Hiervoor is het niet nodig dat TenneT gedetailleerde kennis heeft van de andere TSO's. Kennis over opereren in Nederland is in feite voldoende. TenneT mag alle denkbare potentiële specifieke kenmerken indienen die in lijn zijn met de special condition reporting guide, ook als zij twijfelt of deze uniek zijn. De consultant onderzoekt vervolgens zelf of het gaat om een uniek verschil dat aan alle criteria voldoet en een correctie nodig maakt.

Conclusie zienswijze "Onvolledige verificaties: prijsindices"

327. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 36 "Onvolledige verificaties: gemiste variabelen"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze "Onvolledige verificaties: gemiste variabelen"

328. TenneT concludeert dat niet overtuigend vastgesteld is of er geen relevante outputparameters gemist zijn, en meent dat de geselecteerde outputparameters in de benchmark niet voldoen aan twee door Sumicsid hieraan gestelde eisen, te weten volledigheid en non-redundantie.¹²⁷

¹²⁶ Sumicsid/CEER (2019), [Project CEER-TCB18, pp 10-13](#).

¹²⁷ Hetzelfde punt wordt aangedragen in TenneT TSO B.V. Zienswijze op Ontwerpmethodebesluiten REG2022, zienswijze 18.

329. TenneT meent dat de toegepaste regressiemethode, *robust regression*, vertekende uitkomsten kan geven bij het bepalen van de outputparameters. Deze methode kent minder gewicht toe aan extreme waardes, waardoor het minder zou opvallen dat een *cost driver* niet goed bij de data past.
330. TenneT meent dat er niet aan de voorwaarde non-redundantie wordt voldaan, omdat de outputs lijnlengte en transformatorvermogen overlappen met de normgrid output. TenneT meent dat TCB18 daarom TSO's bevoordeelt die veel bovengrondse lijnen en transformatoren hebben.
331. Daarnaast is TenneT van mening dat de multicollineariteit de ruimte beperkt om andere relevante cost drivers in het model op te nemen, en daarmee niet zorgt voor volledigheid van het model. TenneT vindt het belangrijk zeker te stellen dat geen generieke outputparameters gemist zijn die wel een relatie hebben met de kosten, maar buiten de invloedssfeer van de TSO liggen. TenneT vindt de *cost driver analysis* van Sumicsid onnavolgbaar. *Operator specific claims* ten behoeve van deze analyse hebben volgens TenneT niet tot een aanpassing van het model geleid. Onderliggende analyses worden door Sumicsid niet gedeeld, wat bij TenneT de schijn van willekeur wekt.
332. TenneT ziet een inconsistentie in de onderzoeken van Sumicsid. In het hoofdrapport leest zij dat Sumicsid door middel van *second-stage* analyse getest heeft of geen belangrijke outputvariabelen gemist zijn. In een latere reactie op Oxera geeft Sumicsid aan dat de *second-stage* analyse niet het doel had ontbrekende variabelen te identificeren.
333. TenneT vindt de redenen waarom de door haar aangedragen *cost drivers* (ijscondities, leeftijdseffecten en bevolkingsdichtheid) niet in het model opgenomen zijn niet overtuigend, en meent dat deze onterecht als niet-efficiënt worden bestempeld. Ze vindt dat daarom niet met zekerheid gezegd kan worden dat niet meer effecten gemist worden.

Reactie zienswijze "Onvolledige verificaties: gemiste variabelen"

334. Volledigheid en non-redundantie zijn twee belangrijke uitgangspunten voor het vaststellen van outputparameters.¹²⁸ Het is echter vaak niet mogelijk om helemaal aan deze uitgangspunten te voldoen. De ACM is van mening dat de gebruikte outputparameters in de benchmark wel vergaand voldoen aan deze uitgangspunten, en daarom goed bruikbaar zijn voor het vaststellen van de benchmark. Het hierin gevolgde proces (gebaseerd op engineering expertise en statistische analyse) en de uitkomsten daarvan maken dat de ACM van mening is dat de huidige outputparameters in de benchmark samen de variatie in de totale kosten zeer goed verklaren. Dit blijkt onder andere uit regressieresultaten, die laten zien dat de outputparameters samen 98,1% van de totale kosten (TOTEX) verklaren. Dit laat volgens de ACM zien dat het onwaarschijnlijk is dat relevante variabelen gemist zijn. Hierbij zijn ook verschillende andere modellen met andere outputparameters overwogen¹²⁹, waarbij het gekozen model als best passende is geselecteerd.

¹²⁸ [Project CEER-TCB18, Main report, m. 4.83.](#)

¹²⁹ Project CEER-TCB18, Main report, m. 5.01.

335. Robust regression is gebruikt om zeker te stellen dat potentiële *outliers*, dus een of enkele TSO's met afwijkende data, niet een te grote invloed zouden hebben op het resultaat van de regressie. Omdat er zich geen outliers bevinden in de regressieanalyse,¹³⁰ is het daarbij niet aan de orde dat de cost drivers niet goed bij de data zouden passen als gevolg van extreme waardes.
336. Bij het gebruik van de normgrid als outputparameter zal er altijd enige overlap zijn met andere parameters, omdat de normgrid een weergave vormt van het gehele fysieke netwerk van TenneT. Dit leidt echter niet tot problemen met non-redundantie. Ten eerste worden vanuit theoretisch oogpunt de bovengrondse lijnen en transformatoren in de normgrid op een andere manier meegenomen dan in deze variabelen zelf. Normgrid kijkt naar de kosten die onder andere bovengrondse lijnen en transformatoren met zich meebrengen, waar transformercapaciteit en lijnlengte respectievelijk controleren voor de capaciteit en complexiteit van het netwerk. Cijfermatig duiden de positieve coëfficiënten voor alle parameterschattingen in de uitgevoerde regressie¹³¹ niet op aanwezigheid van multicollineariteit; negatieve coëfficiënten zouden kunnen duiden op multicollineariteit, maar hier is geen sprake van. Deze indicatoren in acht nemend concludeert de ACM dat er geen aanwijzing is voor de aanwezigheid van multicollineariteit.
337. Aanvullend merkt de ACM op dat aanwezigheid van multicollineariteit in het model niet voor een probleem zou zorgen. Gecorreleerde outputs (die leiden tot multicollineariteit) zijn op zichzelf geen probleem binnen DEA. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een rekenvoorbeeld van Sumicsid.¹³² In het rekenvoorbeeld is de werkelijke efficiëntie van de bedrijven vooraf bekend. Sumicsid laat vervolgens zien dat zij via een DEA-model met gecorreleerde outputs in staat is om bij benadering de werkelijke efficiëntieniveaus te berekenen. Dit rekenvoorbeeld komt grotendeels overeen met het TCB18-model, met als uitzondering dat de werkelijke efficiëntie van de TSO's uiteraard niet bekend is. Voor de ACM is daarmee duidelijk dat een DEA-model met gecorreleerde outputs wel degelijk goed in staat is om op betrouwbare en zorgvuldige wijze de efficiëntie te berekenen. Hieruit concludeert de ACM dat geen sprake is van problemen binnen DEA bij een zekere mate van correlatie tussen outputs.
338. Wat betreft de operator specific claims, kan de ACM TenneT niet volgen in haar stelling dat deze onvoldoende zouden zijn onderbouwd. De ACM sluit zich aan bij de redeneringen in het algemene rapport op basis waarvan een operator specific claim beoordeeld is.¹³³ Hierbij merkt de ACM ook op dat eerdere ervaringen met benchmarken ervoor gezorgd hebben dat veel van de aangedragen punten reeds onderdeel zijn van het model.
339. Voor een reactie op het punt van TenneT dat zij inconsistentie signaleert in de uitlatingen van Sumicsid over het doel van de second- stage analyse, verwijst de ACM terug naar haar reactie op de zienswijze "*Kwaliteit controle op werk consultant onvoldoende*".

¹³⁰ CEER/Sumicsid, Project CEER-TCB18 main report, rn. 5.09.

¹³¹ [Project TCB18, Individual Benchmarking Report, TenneT – 187, tabel 3-1.](#)

¹³² [Sumicsid, Response to the Oxera Report on TCB18-GTS \(2020\), Appendix A.](#)

¹³³ [Project CEER-TCB18, Main report, tabellen 3-2 en 3-3.](#)

340. Samenvattend is de ACM net als TenneT van mening dat het belangrijk is zeker te stellen dat geen outputparameters gemist zijn die wel een relatie hebben met de kosten, maar buiten de invloedssfeer van de TSO liggen. De ACM concludeert echter dat er geen aanwijzingen zijn dat belangrijke variabelen zijn gemist. Sumicsid heeft op een zorgvuldige manier bepaald of geen belangrijke outputparameters gemist zijn. Uit de (robuuste) regressie blijkt dat het gebruikte model de kosten zeer goed verklaart. Daarnaast ziet de ACM in de opvattingen van TenneT over multicollineariteit, operator specific claims en second-stage analyse geen redenen om aan te nemen dat variabelen zijn gemist.

Conclusie zienswijze “Onvolledige verificaties: gemiste variabelen”

341. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 37 “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: transformatorvermogen”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Ja

Samenvatting zienswijze “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: transformatorvermogen”

342. TenneT heeft in principe geen bezwaar tegen de variabele ‘transformatorvermogen’, mits de TSO's structureel vergelijkbaar worden gemaakt. Dit is volgens TenneT in het oorspronkelijke TCB18-model ten onrechte nagelaten. TenneT stelt vast dat het alleen meetellen van transformatoren die een TSO zelf in eigendom heeft, zorgt voor een oneerlijke vergelijking met TSO's zonder HS-net en TSO's die de HS/MS-transformatoren wel in eigendom hebben.¹³⁴ Op deze outputparameter levert het HS-net van TenneT namelijk geen output, maar wel input (TOTEX).

343. TenneT is het oneens met de argumentatie van de ACM om in het ontwerpbesluit te kiezen voor het verwijderen van de HS-transformatoren. Deze aanpak vereist naar het oordeel van TenneT een grote modelaanpassing, een grondige validatie en herijking van het DEA-model. Volgens TenneT is het namelijk mogelijk dat deze aanpassing consequenties heeft voor de gewichten die DEA aan de outputparameters toewijst, waardoor het effect van de aanpassing vertekend wordt. Concluderend stelt TenneT vast dat de analyse van Sumicsid dusdanig afwijkt van het TCB18-model dat geen ‘maximum effect’ kan worden vastgesteld. TenneT heeft al toegelicht dat het ook niet mogelijk is om losse correcties in procentpunten bij het resultaat op te tellen. Zij stelt voor dat de ACM een volledig DEA-model laat doorrekenen waarin voor alle geconstateerde issues wordt gecorrigeerd.

344. TenneT heeft zelf voorgesteld fictieve HS-transformatoren en capaciteit bij te schatten voor TSO's die niet verantwoordelijk zijn voor HS-transformatoren, maar wel EHS- en HS-netten hebben. Volgens TenneT wordt daarmee voor alle TSO's in de vergelijkingsgroep de output vergelijkbaar gemaakt met de input.

¹³⁴ Dit illustreert TenneT aan de hand van een afbeelding van Oxera.

345. Verder stelt TenneT dat de ACM en haar consultant dit fundamentele issue zelf hadden moeten opmerken. TenneT heeft dit issue daarnaast al vroegtijdig met de ACM gedeeld; daarom heeft de ACM dus ook genoeg tijd gehad om de nodige validaties uit te voeren.

Reactie zienswijze “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: transformatorvermogen”

346. De ACM heeft in het ontwerpbesluit een voorkeur uitgesproken voor het verwijderen van de HS-transformatoren. Tegelijkertijd heeft de ACM aangegeven de door TenneT voorgestelde correctie waarbij HS-transformatoren en capaciteit worden bijgeschat niet uit te sluiten. In de basis kan de ACM het idee achter deze correctie namelijk volgen. Daarbij heeft de ACM TenneT verzocht aanvullende informatie te overleggen om de voorgestelde correctie op waarde te schatten. Specifiek wilde de ACM van TenneT weten hoe Oxera de correctie heeft berekend, welke data daaraan ten grondslag ligt, waarop de data is gebaseerd en de wijze waarop de data is gevalideerd. Oxera heeft data en een aanvullende toelichting hierop aan Sumicsid overlegd. Op basis van deze informatie heeft de ACM de correctie voor transformatorcapaciteit heroverwogen waarbij zij de door TenneT voorgestelde correctie van 12,5 - 13,1%-punt heeft afgezet tegen de correctie van 7,5%-punt voor het verwijderen van de HS-transformatoren.
347. De berekening van Oxera is gevalideerd. Uit de validatie blijkt dat, met de data die Oxera aan Sumicsid heeft overhandigd, de berekening op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Sumicsid stelt echter ook vast dat de data die ze van Oxera heeft ontvangen niet door Oxera zelf is gevalideerd en ze het vermoeden heeft dat het aanvullende transformatorvermogen voor meerdere TSO's te hoog of te laag is. Sumicsid heeft daarom ook op de onderliggende data een validatie uitgevoerd.
348. In dit onderzoek constateert Sumicsid dat bij twee TSO's, waaronder TenneT, de opgegeven transformatorcapaciteit waarschijnlijk te hoog ligt. Sumicsid doet deze constatering onder verwijzing naar de transformatorcapaciteit die bij een TSO verwacht mag worden op basis van relevante ratio's en gemiddelden die gelden voor de sector als geheel. Sumicsid heeft het vermoeden dat een aanzienlijk deel van dit vermogen bij TenneT het karakter heeft van transformatoren bij regionale netbeheerders en daarom niet in de output van een TSO thuishoort. De ACM heeft vervolgens nadere gegevens opgevraagd bij TenneT omtrent de eigenschappen van de opgegeven transformatoren. De ACM heeft zich ervan vergewist dat alle door TenneT opgegeven transformatoren overeenkomen met de transformatoren die in aanmerking komen voor de correctie, namelijk transformatoren die direct aan het HS-net van TenneT grenzen. Ondanks dat de ACM het onderscheid van Sumicsid kan volgen, vormen de transformatoren die spanning op een (veel) lager niveau brengen dan in veel andere Europese landen het geval is, volgens de ACM nog altijd een zinvolle indicatie van de capaciteit van het HS-net van TenneT. Daarvoor maakt het namelijk geen verschil of de spanning eerst wordt teruggebracht naar een tussenniveau of dat het in één keer naar RNB niveau wordt getransformeerd. Hoewel Sumicsid met deze benadering een potentieel probleem ziet in de onderlinge vergelijkbaarheid van TSO's, doet Sumicsid hier geen definitieve uitspraak over omdat de gegevens van andere TSO's niet op hetzelfde detailniveau beschikbaar zijn als voor TenneT. Overigens geldt voor de andere TSO waarvoor Sumicsid ook een te hoge opgave constateert dat deze niet van invloed is op de efficiëntiescore van TenneT. Voor alle andere TSO's

in de benchmark constateert Sumicsid dat de opgegeven transformatorcapaciteit redelijk overeenkomt met hetgeen verwacht mag worden op basis van relevante ratio's en gemiddelden voor de sector als geheel. Bovenstaande bevindingen houden voor de ACM in dat zij op dit moment, ondanks de constatering van Sumicsid, voldoende vertrouwen heeft in de correctie als voorgesteld door Oxera. De ACM corrigeert daarom de benchmarkscore met 13,1%.

349. De uitkomst van het validatieonderzoek is daarmee dat de ACM in de huidige invulling de door TenneT voorgestelde correctie kan volgen. Dit betekent dat de correctie voor de transformatorcapaciteit ten opzichte van de aankondiging in het ontwerpbesluit wijzigt en nu wordt vastgesteld op +13,1%-punt.

Conclusie zienswijze "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: transformatorvermogen"

350. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit. Daarnaast is de onderbouwing aangepast naar aanleiding van het onderzoek van Sumicsid en de interpretatie die de ACM hieraan geeft. Deze is te vinden in randnummer 376-377 van het methodebesluit.

Zienswijze 38 "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: bevolkingsdichtheid"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: bevolkingsdichtheid"

351. TenneT stelt dat complexiteit die wordt gedreven met bevolkingsdichtheid onvoldoende wordt ondervangen in TCB18. In het huidige model wordt enkel gebruik gemaakt van; i) het schalen van de Normgrid-variabele met omgevingsfactoren gebaseerd op het gemiddelde oppervlaktegebruik van het voorzieningsgebied en ii) door de outputvariabele lijnlengte te schalen naar het aandeel stalen masten en het aandeel hoekmasten. Uit analyse van Oxera blijkt dat 32% van de oppervlakte in Nederland meer dan 500 inwoners per km² heeft, terwijl de peers van TenneT gemiddeld 0% hebben en daarmee onder totaal onvergelijkbare omstandigheden opereren.
352. TenneT vindt dat bevolkingsdichtheid meer kostenverhogende effecten kent dan enkel het vermijden van fysieke obstakels, zoals infrastructuur en gebouwen, waar omheen moet worden gebouwd. TenneT stelt dat de grote mate van verkaveling in Nederland en veel kruispunten met infrastructuur (ook in landelijk gebied) zorgen voor een kostenverhogend effect dat onvoldoende wordt meegenomen onder het gemiddeld grondgebruik of de hoeveelheid hoekmasten.
353. TenneT stelt dat de lijnlengtevariabele onvoldoende rekening houdt met de karakteristieken van het Nederlandse voorzieningsgebied, zoals hoge dichtheid, korte afstanden, veel stations per kilometer verbinding, rekening houden met magneetveldzones en de mate van verkabeling. De lijnlengtevariabele kent enkel output toe aan bovengrondse verbindingen waardoor TSO's met veel kabels en veel stations worden ondergewaardeerd. In de appendix laat TenneT een vergelijking zien

van TenneT met peers Energinet en Fingrid op de ratio lijnlengte per TOTEX, waarbij lijnlengte enkel bovengrondse lijnen telt en TOTEX ook kosten voor andere componenten telt. Op deze outputvariabele scoort Fingrid het hoogst. Indien de TOTEX wordt gecorrigeerd voor de verhouding bovengrondse lijnen op het totaal, heeft TenneT de hoogste score op de eerdergenoemde ratio. Dit laat zien dat TenneT een significant nadeel ondervindt van het feit dat in TCB18 enkel bovengrondse lijnen worden meegenomen in de lijnlengtevariabele.

354. TenneT stelt dat de effectiviteit van omgevingsfactoren waarmee normgrid is aangepast aantoonbaar beperkt is. Oxera stelt vast dat er geen verband bestaat tussen kosten per normgrid en omgevingsfactoren. De aannahme van de ACM is dat het toevallig zou zijn dat TSO's in een complexere omgeving ook efficiënter zijn dan TSO's in een minder complexe omgeving. De ACM had moeten onderzoeken of complexiteitsfactoren in TCB18 daadwerkelijk meerkosten verklaren.
355. Volgens TenneT heeft Oxera aangetoond dat complexiteitsfactoren in normgrid voornamelijk worden bepaald door de hoeveelheid bos in een gebied. De ACM ontkent in het ontwerpbesluit dat - vanwege de omgevingsfactor bebossing - te weinig gewicht zou toekomen aan bevolkingsdichtheid. Volgens de ACM staan bebossing en bevolkingsdichtheid los van elkaar. Daarnaast houdt TCB18 volgens TenneT geen rekening met de verdeling van infrastructuur over de oppervlaktecategorieën, zo weegt een gelijke oppervlakte bos even zwaar als stedelijk gebied. Gezamenlijk leidt dit er naar de mening van TenneT toe dat TSO's met gebieden met de laagste bevolkingsdichtheid als meest complex worden aangemerkt.
356. TenneT reageert op de twee argumenten aangedragen door de ACM op de klankbordgroepbijeenkomst die de complexiteit van bebost gebied ondersteunen: een publicatie van Fingrid en een eigen onderzoek naar objectiveerbare regionale verschillen tussen regionale netbeheerders. Wat betreft het eerste argument stelt TenneT dat naast dat de publicatie een subjectieve bron is, deze onjuist geïnterpreteerd is. Zo schrijft Fingrid dat zij een voorkeur hebben voor bouwen in bebost gebied, wat de visie van TenneT ondersteunt dat hoe dichtbevolkter een gebied is, hoe meer complex het is. Het tweede argument bevestigt eerder het standpunt dat complexiteit meer is dan alleen oppervlaktegebruik aangezien ook landelijke gebieden van Nederland nog steeds relatief complex zijn door de hoge mate van verkaveling en de bevolkingsdichtheid dan een vergelijkbaar gebied in een minder dichtbevolkt land. Beide oppervlaktes in TCB18 vallen onder 'agrarisch' en zouden daarom ten onrechte geen correctiefactor krijgen.
357. TenneT vindt dat Sumicsid en CEER het verschil in de manier waarop bevolkingsdichtheid wordt gemodelleerd hadden moeten vergelijken tussen E3grid en TCB18 om de impact van de methodewijziging vast te stellen. Oxera heeft dit gedaan en concludeert dat de efficiëntiescore tussen de 97,5% en 100% zou zijn indien bevolkingsdichtheid als outputvariabele wordt meegenomen, afhankelijk van het maximumgewicht dat deze variabele krijgt in DEA. TenneT concludeert dat het verschil in efficiëntiescore tussen E3grid en TCB18 voor een groot deel wordt verklaard door de willekeurige modelaanpassing met betrekking tot de bevolkingsdichtheid en dat dit een onbedoeld effect is van de gewijzigde methodiek.

Reactie zienswijze "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: bevolkingsdichtheid"

358. De ACM licht in het methodebesluit toe dat TenneT door haar netontwerp grotendeels voorkomt of kan voorkomen dat ze onder meer steden, dorpen en andere infrastructuur doorkruist door om de bebouwing heen te werken, zie randnummer 384. TenneT geeft verder aan dat Nederland is verkaveld wat tot meerdere eigenaren en overheden leidt. Om besluitvorming te versnellen worden veel projecten van TenneT echter onder de rijkscoördinatieregeling uitgevoerd.¹³⁵ Dit betekent de Rijksoverheid de besluitvorming coördineert. Voorts zijn kosten voor het gebruik van (wei)land niet meegeteld in de gebenchmarkte kosten. De kosten voor het gebruik maken van (wei)land zijn dus niet relevant in de benchmark.
359. Volgens TenneT zijn er ook kosten voor kruisingen met infrastructuur zonder effect op de route. De complexiteitsfactor die TCB18 gebruikt is het hoogste voor infrastructuur: 3,5. Dat betekent dat TCB18 ervan uitgaat dat het aanleggen van een elektriciteitsnetwerk in een land met veel infrastructuur leidt tot hoge kosten als gevolg van die infrastructuur, die gecorrigeerd moeten worden om te zorgen voor vergelijkbaarheid. In TCB18 wordt dus al rekening gehouden met dit standpunt van TenneT. Voorts heeft TCB18 een second-stage analyse uitgevoerd waarbij meerdere variabelen, waaronder infrastructuur, zijn getest met hun invloed op de score.¹³⁶ Uit die analyse blijkt dat geen enkele variabele een significante invloed heeft op de score.
360. TenneT stelt dat de outputparameter lijnlengte onvoldoende tegemoet komt aan het aantal transformatorstations en het aandeel ondergrondse kabels. Dit berust op een misvatting over het waarom van deze genoemde outputparameter. De lijnlengte outputparameter is bedoeld als een additionele compensatie voor de specifieke uitdagingen van routecomplexiteit van bovengrondse lijnen die niet tot uiting komen in de complexiteitsfactoren van normgrid. Het hoofdrapport van TCB18 bevat een uitgebreide uitleg van de lijnlengte outputparameter.¹³⁷ De ACM wijst erop dat genoemde variabelen in het benchmarkmodel gewoon worden meegenomen. De outputparameter normgrid is (mede) de kostendrijver voor de kabels. De outputparameter transformatorcapaciteit is met name de kostendrijver voor de transformatoren. TenneT krijgt in het benchmarkmodel dus bijbehorende prestaties toegekend voor haar transformatorstations en haar kabels.
361. De bewering van TenneT dat complexiteitsfactoren in normgrid voornamelijk worden bepaald door de hoeveelheid bos in een gebied is onjuist. De omgevingsfactor wordt bepaald door een complexiteitsfactor en een hoeveelheid oppervlakte. De complexiteitsfactor zelf is dus onafhankelijk van oppervlakte, en dus ook onafhankelijk van bos. De complexiteitsfactor voor bos is ongeveer gelijk aan die voor stedelijk gebied. In randnummer 385 van het methodebesluit licht de ACM toe waarom zij dat juist vindt. Dit kan ertoe leiden dat een land met veel bos en enkele steden complexer is dan een land met veel weiland en meer steden.

¹³⁵ § 3.6.3. van de Wet ruimtelijke ordening.

¹³⁶ CEER/Sumicsid (2019). Project TCB18 Individual Benchmarking Report TenneT, hoofdstuk 5, pp. 35-36.

¹³⁷ Pan-European cost efficiency benchmark for electricity transmission operators, main report, Sumicsid/CEER, 15-7-2019, randnummer 5.06, p. 35

362. Ten aanzien van de stelling van TenneT dat zij het het aannemelijk vindt dat elektriciteitsnetwerken zich rondom stedelijk gebied bevinden, merkt de ACM het volgende op. De HS/MS stations van TenneT bevinden zich doorgaans juist buiten of aan de rand van steden. Ook productielocaties liggen regelmatig buiten stedelijk gebied of aan de rand van steden, met een noodzaak om lange transportverbindingen te realiseren. Bijvoorbeeld bij productie van elektriciteit met kerncentrales wordt stedelijk gebied zoveel mogelijk vermeden, hetgeen in het voorbeeld van Borssele tot lange transportverbindingen leidt over weilanden. Ook voor kolen-, hydro- en windenergie is het niet vanzelfsprekend dat productie naast een stad plaatsvindt (Nederlandse voorbeelden: Eemshaven en Borssele). De netten van TenneT liggen hoofdzakelijk buiten steden. In steden bevinden zich vooral netten van de regionale netbeheerders.
363. De argumenten aangedragen door de ACM tijdens de klankbordgroepbijeenkomst betreffen de complexiteit van bebost gebied en maken geen deel uit van het methodebesluit. De onderbouwde conclusies van de ACM betreffende de complexiteit van bebost gebied staan in het methodebesluit, randnummer 385. TenneT zou ook graag zien dat een complexiteitsfactor voor weilanden in Nederland wordt toegepast die hoger is dan 1,0 vanwege bevolkingsdichtheid en verkaveling. De ACM ziet daartoe geen aanleiding. Het uitvoeren van investeringsprojecten onder de rijkscoördinatie-regeling vereenvoudigt procedures in het verkavelde Nederland. Bovendien corrigeert de benchmark voor hoekmasten, lijnlengte en stalen masten. Voorts is er geen onderzoek dat de stelling van TenneT onderbouwt.
364. Volgens TenneT zou het meenemen van bevolkingsdichtheid als aparte outputparameter leiden tot een score van 97,5%-100%. Ten opzichte van de 71,5% score is dat een stijging met 26%-28,5%-punt. Dat klopt echter niet. Het bij wijze van sensitiviteitsanalyse aanpassen van de complexiteitsfactor voor bos van 1,55 naar 1,0 leidt tot een stijging van de score met 5,7%-punt, tot 77,2%. Zoals beschreven in randnummer 385 van het methodebesluit is 1,55 overigens een onderzochte en uitlegbare complexiteitsfactor voor bos.

Conclusie zienswijze “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: bevolkingsdichtheid”

365. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 39 “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: OPEX gerelateerd aan leeftijd activa”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: OPEX gerelateerd aan leeftijd activa”

366. TenneT is van mening dat de TCB18-benchmark rekening had moeten houden met de zogeheten badkuipkromme. De badkuipkromme stelt dat onderhoudskosten van een actief relatief hoog zijn aan het begin van de levensduur (kinderziektes) en aan het eind van de levensduur (slijtage).

TenneT geeft aan veel oudere activa te hebben die in de slijtagefase zitten. TSO's zullen allemaal een verschillende distributie van activa over de badkuipkromme hebben. Aangezien TCB18 hier geen rekening mee houdt, is er geen sprake van structurele vergelijkbaarheid.

367. TenneT is het niet eens met de stelling van de ACM¹³⁸ dat activa met sterk stijgende onderhoudskosten vervangen dienen te worden. Voor sommige activa geldt weliswaar dat deze zijn aanbeland in een periode van de levensduur waarin de onderhoudskosten stijgen, maar dat het alsnog kostenefficiënter is om de gestegen onderhoudskosten te voldoen en vervanging uit te stellen.
368. Oxera heeft in haar TenneT-specifieke rapport het aandeel van de activa dat ouder is dan de in TCB18 aangenomen techno-economische levensduur (ook wel *overaged* genoemd) toegevoegd aan het DEA-model als additionele outputvariabele. Hieruit bleek volgens TenneT een significant en positief verband met de kosten en een effect op de efficiëntiescore van TenneT van 4 tot 6 procentpunten.¹³⁹
369. TenneT vindt de claim van de ACM dat er geen verband is tussen de OPEX en de gemiddelde assetleeftijd irrelevant. TCB18 zou moeten kijken naar het aandeel van assets dat zich aan de randen van de badkuipkromme bevindt. TenneT refereert aan figuur 3 in haar zienswijze, waar onder andere uit valt op te maken dat bijna de helft van de activacategorie circuit ends en circa een derde van de verbindingen van TenneT zich in de laatste fase van hun levensduur bevinden (>80% van de maximum levensduur).

Reactie zienswijze "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: OPEX gerelateerd aan leeftijd activa"

370. De ACM ziet geen aanleiding om te corrigeren voor de leeftijd van TenneT's activa, omdat er geen relevant verband is tussen de leeftijd van activa en de kosten of tussen de leeftijd van activa en efficiëntie. De ACM baseert zich hierbij op de data uit TCB18 en de conclusies die daaruit getrokken kunnen worden. Sumicsid heeft via een regressieanalyse laten zien dat er geen statistisch significante relatie is tussen de gemiddelde leeftijd van de activa en de kosten.¹⁴⁰ Volgens TenneT is deze analyse nietszeggend, omdat er gekeken moet worden naar het aandeel van de activa aan de randen van de badkuipkromme. Ook dat heeft Sumicsid gedaan.¹⁴¹ Concreet heeft Sumicsid 26 second stage regressies gemaakt waarin uitgebreid gekeken is naar het verband tussen de leeftijd van activa en efficiëntiescores. Hierbij is niet alleen het verband tussen de gemiddelde leeftijd en efficiëntie onderzocht, maar ook het verband tussen efficiëntie en het aandeel jonge activa en het aandeel oude activa. Dit is gedaan voor zowel alle typen activa gezamenlijk als voor individuele typen activa (bijvoorbeeld kabels of lijnen). Hiermee worden dus de randen van de badkuipkromme betrokken in de analyse. In deze set van second stage regressies is er geen verband gevonden tussen het aandeel oude activa (voor alle activa gezamenlijk) en efficiëntie. Dit geldt ook voor het

¹³⁸ Ontwerpbesluit Transporttaken TenneT, randnummer 373.

¹³⁹ Oxera, Analysis of TenneT's estimated efficiency under TCB18, (2020), p. 22-23.

¹⁴⁰ Sumicsid (2021), Response to the Oxera Report on TenneT TSO in TCB18-ETSO, p. 12.

¹⁴¹ Sumicsid (2020). Sensitivity Analysis for TCB18 Results for Statnett, pp. 23-25.

aandeel jonge activa (voor alle activa gezamenlijk). Hieruit concludeert de ACM dat een TSO met relatief veel oude of jonge activa geen nadeel ondervindt in TCB18.

371. TenneT geeft aan dat het kostenefficiënter kan zijn om oudere activa te behouden en hogere onderhoudskosten te accepteren in plaats van deze activa te vervangen. De ACM kan dit standpunt goed volgen. Wanneer de onderhoudskosten echter snel stijgen, kan dit aanleiding zijn om activa te vervangen. Dit is aan de netbeheerder om te beoordelen.
372. De analyse van Oxera waarbij het aandeel overaged activa is opgenomen als extra outputvariabele en waarbij TenneT tussen de 4 en 6 procentpunten hoger scoort, beschouwt de ACM als irrelevant. Er is geen cost driver analyse waaruit blijkt dat het aandeel overaged activa een geschikte output zou zijn. Daarom leidt deze aanpak tot een bias in het voordeel van TSO's die relatief veel overaged activa bezitten, zoals vermoedelijk bij TenneT het geval is. In DEA worden namelijk de gewichten van de outputs per TSO zo vastgesteld dat de score voor de TSO wordt gemaximaliseerd. Hierdoor kan het zo zijn dat een TSO voor een aanzienlijk deel een gunstige efficiëntiescore te danken heeft aan het aandeel overaged assets, terwijl dit niet een prestatie is waarvoor een TSO gewaardeerd moet worden.

Conclusie zienswijze "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: OPEX gerelateerd aan leeftijd activa"

373. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 40 "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: timing van investeringen"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze "Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: timing van investeringen"

374. TenneT voert aan dat nieuwe investeringen relatief duurder zijn dan oude investeringen. Toegenomen veiligheids- en milieueisen kunnen hiervan de oorzaak zijn. Volgens TenneT corrigeert de HICPOG inflatie-index hier onvoldoende voor. Als gevolg daarvan worden TSO's die relatief veel geïnvesteerd hebben in recente jaren, zoals TenneT, onterecht benadeeld.
375. Oxera heeft met de TCB18-data een reële prijsstijging van 1,5% tot 1,8% berekend.¹⁴² In het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT heeft de ACM aangegeven waarom deze analyse volgens haar niet tot betrouwbare uitkomsten leidt. TenneT vindt de argumenten van de ACM niet dragend. Ten eerste merkte de ACM op dat de data vóór 1990 bestonden uit investeringen van drie tot zeven TSO's per jaar. TenneT ziet echter niet in waarom dit tot een slechte schatting van de prijsstijging zou leiden. Bovendien laat Oxera zien dat de grootste prijsstijging na 1990 begint.¹⁴³ Ten tweede gaf de ACM aan dat de data waarmee Oxera gerekend heeft niet gecorrigeerd zijn voor

¹⁴² Oxera (2020), Analysis of TenneT's estimated efficiency under TCB18, pp. 25-26.

¹⁴³ Oxera (2020), Analysis of TenneT's estimated efficiency under TCB18, table 3.3.

omgevingsfactoren. TenneT stelt echter dat de omgevingsfactoren statisch van aard zijn, wat wil zeggen dat de factoren wel veranderen per TSO, maar niet over de tijd. Daarom zou de stelling van de ACM enkel juist zijn als de correctie voor omgevingsfactoren zou zijn gedaan met de specifieke locatie per asset, maar dat is in TCB18 niet het geval.

376. TenneT is het niet eens met de stelling van de ACM dat de efficiëntiescores van TCB18 zeer stabiel zijn bij verschillende prijsindices. In een *run* met 35 combinaties van verschillende indices komt Sumicsid tot gemiddelde efficiëntiescores van 83,7% tot 91,5%, waarbij HICPOG tot een gemiddelde score van 89,8% leidt. Het verschil van 7,8%-punt beschouwt TenneT niet als zeer stabiel. Daarnaast zijn deze resultaten volgens TenneT slecht te vergelijken met het TCB18-model, omdat er een TSO-specifieke verdeling van de indirecte kosten is gebruikt.
377. Beter te vergelijken met het TCB18-model is tabel 13 uit een rapport dat Sumicsid voor Statnett heeft gemaakt, omdat hier dezelfde verdeling van indirecte kosten is gebruikt.¹⁴⁴ Afhankelijk van de gekozen index varieert de efficiëntiescore van Statnett tussen de 62,2% en de 74,4%. Hierbij blijft de gemiddelde score van TSO's vrijwel gelijk (89,0%-89,9%). Hieruit concludeert TenneT dat TCB18 gevoelig is voor de gekozen inflatie-index.
378. TenneT vraagt zich af in hoeverre de gekozen HICPOG index inderdaad de juiste index is. Sumicsid heeft deze onder andere gekozen op basis van de beste *fit* (in hoeverre de index de kostenontwikkeling volgt), maar heeft deze fit volgens TenneT nooit laten zien. De door Oxera vastgestelde prijsstijging suggereert volgens TenneT dat de fit niet goed is.
379. TenneT stelt dat het onvoldoende corrigeren voor het stijgende prijspeil tot gevolg heeft dat de efficiëntie van TSO's die recentelijk relatief veel investeren (zoals TenneT) wordt onderschat. Volgens TenneT ontkent de ACM dat TenneT relatief veel heeft geïnvesteerd, zonder dit te onderbouwen met analyses. Uit het individuele TCB18-rapport blijkt volgens TenneT echter dat TenneT in recente jaren 30%-34% meer heeft geïnvesteerd dan andere TSO's.
380. Ten slotte haalt TenneT een eerder argument van de ACM aan, waarin de ACM heeft gesteld dat een TSO in TCB18 in recente jaren veel heeft geïnvesteerd, maar juist efficiënter is geworden. Volgens TenneT is dit een anekdotisch argument, omdat er verschillende redenen kunnen zijn waarom die TSO efficiënter is geworden, die ook buiten de invloedssfeer van de TSO kunnen liggen.

Reactie zienswijze “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: timing van investeringen”

381. De ACM ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat investeringen in recente jaren relatief duurder zijn geworden. De ACM herhaalt hierbij dat uit de ontwikkeling van de *unit cost*¹⁴⁵ geen conclusies getrokken kunnen worden. Ten eerste bevat de jaarlijkse unit cost meting niet voor alle jaren gegevens van alle TSO's voor alle typen activa, waardoor er sprake is van een inconsistente meting. Dit geldt niet alleen voor de periode tot aan 1990, maar ook voor de periode daarna. Voor

¹⁴⁴ Sumicsid (2020), Sensitivity Analysis for TCB18 Results for Statnett, table 13, p. 13.

¹⁴⁵ Dat wil zeggen de verhouding tussen de gebenchmarkte CAPEX en de output normgrid.

het betrouwbaar meten van een langjarige prijsontwikkeling is het nodig hetzelfde mandje van goederen consequent te volgen. De unit cost meting voldoet hier niet aan. Ten tweede geldt ook dat, anders dan TenneT stelt, het hierbij problematisch blijft dat TSO's investeringen doen bij omstandigheden die uiteenlopen in complexiteit, terwijl de unit cost meting hier geen rekening mee houdt. Het zou dus zo kunnen zijn dat een prijsstijging tussen twee jaren verklaard kan worden doordat in het eerste jaar een TSO investeert bij minder complexe omstandigheden en in het tweede jaar een andere TSO investeert bij relatief complexe omstandigheden. Ondanks het feit dat de complexiteit van de omgeving van TSO's een relatief statisch gegeven is, kan dit dus wel invloed uitoefenen op de unit cost meting. Kortom, de ACM beschouwt de unit cost ontwikkeling niet geschikt om als prijsindex te gebruiken.

382. De ACM is van oordeel dat de keuze voor prijsindex (HICPOG) zorgvuldig tot stand is gekomen. Zoals uitgelegd in het randnummer 391 van het methodebesluit, maakt Sumicsid de keuze voor een specifieke prijsindex op basis van kwaliteit, databeschikbaarheid en de *fit* (dat wil zeggen in hoeverre de index de geobserveerde kostenontwikkeling volgt). Dat er voor individuele TSO's sprake kan zijn van andere efficiëntiescores wanneer andere prijsindices worden gebruikt, beschouwt de ACM als logisch, omdat andere cijfers in een berekening tot andere uitkomsten leiden. Ook voor TenneT zouden er vermoedelijk andere en misschien ook hogere uitkomsten berekend worden met andere prijsindices. Die uitkomsten zijn volgens de ACM echter niet goed bruikbaar, omdat deze tot stand zijn gekomen met prijsindices die op grond van objectieve criteria (kwaliteit, databeschikbaarheid en fit) minder goed bij de onderzochte groep TSO's passen.
383. Voor wat betreft de vraag of TenneT inderdaad meer heeft geïnvesteerd in recente jaren dan andere TSO's, merkt de ACM op dat het antwoord op die vraag afhangt van wat wordt verstaan onder recente jaren. Zoals TenneT aangeeft in haar zienswijze, klopt het dat zij in de periode 2013-2017 relatief meer geïnvesteerd heeft dan de gemiddelde TSO in TCB18. Dit volgt uit het individuele rapport van Sumicsid.¹⁴⁶ Voor de periode 2007-2017 betoogt Oxera dat TenneT ook meer dan gemiddeld geïnvesteerd zou hebben.¹⁴⁷ De cijfers van Oxera ten aanzien van TenneT kon de ACM echter niet reproduceren, waardoor het voor de ACM niet mogelijk is om voor deze periode een conclusie te trekken over de vraag of TenneT relatief meer geïnvesteerd zou hebben. Voor de periode 1997-2017 beschikt de ACM over een analyse van Sumicsid, waaruit blijkt dat TenneT minder dan gemiddeld geïnvesteerd heeft. De gemiddelde *investment rate* van TenneT is in die periode 1,07, terwijl het gemiddelde voor TCB18 op 1,12 ligt.¹⁴⁸ Het antwoord op de vraag of TenneT in recente jaren relatief veel heeft geïnvesteerd, hangt dus af van wat wordt verstaan onder recente jaren.
384. De vraag of TenneT relatief meer heeft geïnvesteerd in recente jaren is bovendien irrelevant op het moment dat geen sprake is van een reële prijsstijging van de investeringen. Er is dan namelijk geen

¹⁴⁶ CEER/Sumicsid (2019). Project TCB18 Individual Benchmarking Report TenneT, figuur 6.3, p. 40.

¹⁴⁷ Oxera (2020). Analysis of TenneT's estimated efficiency under TCB18, p. 24.

¹⁴⁸ Deze grafiek is vergelijkbaar met Sumicsid (2021). Response to the Oxera Report on TenneT TSO in TCB18-ETSO, figuur 10. Met het verschil dat niet de gehele periode 1974-2017 is meegenomen, maar de periode 1997-2017.

nadelig effect van relatief meer investeren. Zoals toegelicht in voorgaande randnummers, ziet de ACM geen aanwijzingen voor een dergelijke prijsontwikkeling.

385. Ten aanzien van de stelling van TenneT dat het argument van de ACM over de TSO die in recente jaren veel heeft geïnvesteerd maar efficiënter is geworden, anekdotisch is merkt de ACM tot slot het volgende op. De ACM is van oordeel dat dit voorbeeld wel degelijk illustratief is. Niet alleen de output van deze TSO is veel toegenomen, maar ook de TOTEX, wat wijst op hoge investeringen in de periode 2013-2017. Als de inputprijzen ten opzichte van de inflatie sterk gestegen zouden zijn, dan had deze TSO moeilijker efficiënt kunnen worden.

Conclusie zienswijze “Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: timing van investeringen”

386. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 41 “Dynamische effecten in TCB18”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Dynamische effecten in TCB18”

387. In TCB18 zijn data uitgevraagd voor de jaren 2013 tot en met 2017. Volgens TenneT blijkt uit de dynamische analyse van TCB18 dat sprake is van een fors teruglopende productiviteit in die jaren (overigens in tegenstelling tot de frontier shift zoals berekend door Economic Insights). Daarom is TenneT van mening dat het gebruik van peiljaar 2017 voor veel TSO's nadelig is. TenneT vraagt zich daarbij af hoe plausibel deze uitkomst is en vermoedt dat er exogene omstandigheden zijn die tot dit resultaat hebben geleid. Daarvoor had binnen TCB18 gecorrigeerd moeten worden.
388. TenneT vindt de argumenten van de ACM om de dynamische efficiëntieparameter (frontier shift) van TCB18 niet te gebruiken ook van toepassing op de statische efficiëntieparameter. De ACM achtte de frontier shift uit TCB18 niet bruikbaar, vanwege de korte meetperiode (2013-2017) en het beperkte aantal TSO's waarover de frontier shift wordt berekend. TenneT stelt hierbij dat de θ wordt bepaald met één jaar en er sprake is van drie peer TSO's. Daarnaast stelt TenneT dat de ACM de statische analyse niet kan kwalificeren als zorgvuldig en betrouwbaar maar tegelijkertijd de dynamische analyse als niet-robust.
389. TenneT stelt dat volgens TCB18 haar TOTEX-toename over de periode 2013-2017 voor 60% inefficiënt was. Volgens TenneT is dit niet plausibel. TenneT geeft daarbij aan dat ze als redelijk efficiënt bedrijf niet van de ene op de andere dag geld is gaan verbranden. Ook is van een dergelijke inefficiëntie niet gebleken uit projectspecifieke toetsen. Volgens TenneT is het waarschijnlijk dat de reële prijsstijging de volgens TCB18 inefficiënte TOTEX-toename deels kan verklaren.

390. Tenslotte is TenneT van mening dat het gebruik van een enkel jaar voor de statische analyse het risico vergroot dat het resultaat wordt beïnvloed door unieke omstandigheden in dat ene jaar.

Reactie zienswijze “Dynamische effecten in TCB18”

391. Onderzoeken naar dynamische en statische efficiëntie zijn verschillende onderzoeken. Waar het bij onderzoek naar dynamische efficiëntie van belang is om naar ontwikkeling over tijd te kijken en beschikking te hebben over zoveel mogelijk data, is het bij onderzoek naar statische efficiëntie vooral van belang zo recent mogelijke data te gebruiken, met de mogelijkheid een TSO zo goed mogelijk te kunnen vergelijken met peer TSO's.
392. TCB18 is primair gericht op het onderzoeken van de statische efficiëntie. Proces, datauitvraag, analyse, modelvorming, etc. waren allemaal gericht op het statische resultaat. De dynamische efficiëntie was slechts een bijproduct van TCB18. Daar is altijd duidelijkheid over geweest. Dat is ook de reden waarom Sumicsid in haar dynamische rapport kanttekeningen bij het gebruik van het dynamische resultaat heeft geplaatst en de ACM heeft besloten om het dynamische resultaat niet toe te passen.
393. De ACM beschouwt de TOTEX-toename die voor een aanzienlijk deel inefficiënt is ook als fors, maar ziet hiervoor de volgende reden. TenneT gaat in haar berekening uit van een model waarin haar efficiëntie daalt van 96,5% naar 84,0% tussen 2013 en 2017.¹⁴⁹ Hieruit volgt dat de efficiëntie jaarlijks met gemiddeld ongeveer 3,1% afneemt. Uit onderzoek van Sumicsid blijkt dat in de periode 2013-2017 de TOTEX met 30,2% toeneemt, terwijl bijvoorbeeld de output normgrid met slechts 13,4% toeneemt. De kosten stijgen dus (TOTEX), maar de outputstijging (in normgrid) blijft achter. Deze kostenstijging doet zich voornamelijk voor in de CAPEX. Geconcludeerd kan worden dat de investeringen van TenneT relatief inefficiënt zijn geweest ten opzichte van andere TSO's. Sumicsid laat in dit verband bijvoorbeeld zien dat een peer van TenneT in recente jaren veel heeft geïnvesteerd, maar juist efficiënter is geworden. Het ligt volgens de ACM daarom niet in de rede aan te nemen dat dit het gevolg is van modelkeuzes, zoals TenneT suggereert, maar juist dat dit het gevolg is van inefficiëntie bij TenneT.
394. Voor een reactie op het punt van TenneT dat inefficiëntie niet is gebleken uit projectspecifieke toetsen verwijst de ACM naar haar reactie op de zienswijze “*Noodzaak van een stabiel model*”.
395. De ACM streeft ernaar om voor het bepalen van de benchmark zo recent mogelijke data te gebruiken. De ACM heeft geen unieke omstandigheden gezien voor het jaar 2017 voor TenneT of haar peer TSO's, die het benchmarkresultaat hadden kunnen beïnvloeden. Voor TenneT en haar peers was er de mogelijkheid om unieke omstandigheden aan te dragen, maar dit heeft zowel in het TCB18-proces als bij het indienen van de zienswijzen niet plaatsgevonden.

¹⁴⁹ Hierbij gaat TenneT uit van een model van Oxera waarin sommige TSO's (waaronder TenneT) extra output voor de variabele transformer power hebben gekregen. Met deze aanpassing krijgen sommige TSO's met een hoogspanningsnet maar zonder de bijbehorende HV-transformatoren de wel de output van deze transformatoren.

Conclusie zienswijze “Dynamische effecten in TCB18”

396. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 42 “Grotere voorzichtigheidsmarge benchmark”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Grotere voorzichtigheidsmarge benchmark”

397. TenneT is van mening dat de ACM geen enkele kwantitatieve onderbouwing geeft hoe zij tot een voorzichtigheidsmarge van 2,5% is gekomen. TenneT is ervan overtuigd dat de onzekerheid in het TCB18-onderzoek aanleiding geeft tot een veel grotere onzekerheidsmarge. TenneT telt in haar zienswijze de effecten van de nodige correcties op die zij in haar zienswijze heeft genoemd. Deze correcties zouden gezamenlijk leiden tot marges die veel groter zijn dan de (vermeende) inefficiëntie van TenneT.

398. De ACM noemt de doorgevoerde correcties als argumentatie voor de kleine voorzichtigheidsmarge. TenneT wijst hier op het verschil tussen fouten en onzekerheden: fouten moeten gecorrigeerd worden, onzekerheid is inherent aan een complex onderzoek als TCB18. TenneT vindt dat de onzekerheden dusdanig hoog zijn dat een voorzichtigheidsmarge zo groot zou moeten zijn dat TCB18 effectief nietszeggend is en niet gebruikt kan worden om de thèta vast te stellen. Volgens TenneT is er in ieder geval geen enkele motivering om een lagere onzekerheidsmarge te hanteren dan in de vorige reguleringsperiode.

Reactie zienswijze “Grotere voorzichtigheidsmarge benchmark”

399. De voorzichtigheidsmarge wordt toegepast omdat de thèta gebaseerd is op een model, waaraan een bepaalde mate van onzekerheid inherent is. Deze marge staat dus los van inhoudelijke punten en is dus ook niet bedoeld om fouten in het benchmarkmodel te corrigeren.

400. De ACM is het eens met het onderscheid dat TenneT maakt tussen fouten en onzekerheden. Zo heeft de ACM voor fouten gecorrigeerd (bijvoorbeeld bijdragen derden) en bij inhoudelijke onzekerheden/onzekerheden/onzekerheden ervoor gekozen om dit zorgvuldigheids- en voorzichtigheidshalve niet ten nadele van TenneT te laten komen (bijvoorbeeld meerkosten Wintrack en transformatorvermogen).

401. TenneT noemt in randnummer 149 van haar zienswijze een lijst van punten die volgens haar om een grotere onzekerheidsmarge vragen. De ACM heeft op al deze punten apart gereageerd in het kader van de voorgedragen zienswijzen. De ACM ziet in deze punten geen extra onzekerheid en daarmee geen reden om hiervoor een hogere onzekerheidsmarge toe te passen.

402. TenneT vraagt, subsidiair, om het hanteren van dezelfde voorzichtigheidsmarge als bij de vorige reguleringsperiode (10%). In het methodebesluit TenneT Transport 2017-2021 is het STENA2012 onderzoek gebruikt om de efficiëntie van TenneT te bepalen. Er was toen geen recenter onderzoek beschikbaar. Zoals in het methodebesluit 2017-2021 toegelicht is de onzekerheidsmarge van 10% toegepast vanwege de grote gevoeligheid van de WACC. Voor een verdere onderbouwing verwees de ACM in het methodebesluit 2017-2021 naar de onderbouwing in het methodebesluit TenneT Transport 2014-2016. In het methodebesluit 2014-2016 heeft de ACM initieel geconcludeerd dat er geen aanleiding was om een marge toe te passen. Er was al voldoende voorzichtigheid gehanteerd in het STENA2012 onderzoek en verder was er geen aanleiding om aan de kwaliteit en representativiteit daarvan te twijfelen. Het CBb heeft in een tussenuitspraak geoordeeld dat een onverkorte toepassing van de θ niet redelijk is, vanwege de afhankelijkheid van het gebruikte WACC-niveau. De gevoeligheid lag tussen de 5% en 6%. Naar aanleiding van de uitspraak van 8 december 2016 heeft de ACM een voorzichtigheidsmarge van 10% gehanteerd, gebaseerd op de uitspraak van het CBb dat het model "beperkt robuust was in de zin dat de hoogte van de WACC een aanmerkelijke invloed uitoefende op de uitkomst van het model" en de ACM daarom een marge van 10% diende te hanteren.¹⁵⁰ Aangezien de ACM in het methodebesluit 2017-2021 dezelfde benchmarkstudie hanteerde (STENA2012), werd ook in dat besluit een voorzichtigheidsmarge van 10% gehanteerd.
403. Deze toelichting laat zien dat TenneT niet automatisch aanspraak heeft op een voorzichtigheidsmarge van 10%. Deze marge moet worden bepaald op basis van het gebruikte benchmarkonderzoek. Het huidige benchmarkonderzoek is robuust, de data zijn recent, TenneT heeft bij twijfel een voordeel ontvangen en de gevoeligheid van de score voor de WACC is beperkt.¹⁵¹ Daarom blijft de ACM bij haar standpunt dat een voorzichtigheidsmarge van 2,5% passend is voor de toepassing van het TCB18-onderzoek.
404. TenneT merkt op dat de 2,5% niet kwantitatief onderbouwd is. De ACM heeft de beslissing over deze onzekerheidsmarge genomen in de context van eerder gehanteerde marges en rekening houdend met de onzekerheid van het huidige benchmarkmodel. De ACM acht in dit methodebesluit een lagere marge redelijk omdat het, anders dan nu, in eerdere reguleringsperiodes ging om benchmarkstudies met oudere data of met meer gevoeligheid voor de WACC. Ook geldt dat de onzekerheid van een benchmarkmodel een symmetrisch risico oplevert; TenneT kan hier evengoed een voor- als nadeel van ervaren. De onzekerheid die inherent is aan een model noopt daarom niet automatisch tot het nemen van een marge. Omdat bij het methodebesluit sprake is van een voor TenneT belastend besluit, acht de ACM een marge van 2,5% in het voordeel van TenneT redelijk.

Conclusie zienswijze "Grotere voorzichtigheidsmarge benchmark"

405. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

¹⁵⁰ CBb uitspraak van 8 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:374, ro. 2.4.

¹⁵¹ Voor de beperkte gevoeligheid van de score voor de WACC, zie randnummer 329 van het methodebesluit.

Zienswijze 43 “Marge energietransitie”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Marge energietransitie”

406. TenneT stelt dat de onzekerheidsmarge die de ACM heeft toegepast op het resultaat van de benchmark te klein is, zeker vanuit het oogpunt van de energietransitie. Een te grote focus op doelmatigheid gaat ten koste van de betrouwbaarheid en duurzaamheid. Een marge voor de energietransitie zou volgens TenneT een geschikt middel zijn om tot een adequate vergoeding te komen in het kader van de energietransitie.
407. De financiële impact van het toepassen van de benchmarkscore uit het ontwerpbesluit van 83,5% bedraagt volgens TenneT 227 miljoen euro over de gehele reguleringsperiode. Deze besparing acht TenneT niet reëel gezien de uitdagingen rond de energietransitie. Dit geldt des te meer omdat deze besparing alleen bij de operationele kosten gerealiseerd moet worden, aangezien besparen op kapitaalkosten volgens TenneT niet mogelijk is. Er zijn ook operationele kostenposten waarop niet bespaard kan worden. Indien de benodigde besparing evenredig wordt verdeeld over de posten waarop wel bespaard kan worden, betekent dit een relatieve besparing van zo'n 23% op elk onderdeel. TenneT stelt dat dit een onrealistische opgave is, des te meer omdat de operationele kosten zullen stijgen als gevolg van de energietransitie. Dit zal leiden tot negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid en duurzaamheid van het Nederlandse elektriciteitsnet.
408. TenneT verwacht daarnaast van de toezichthouder dat die een instrument heeft dat het efficiëntieniveau op een robuuste en betrouwbare manier kan meten. TenneT stelt dat dit niet het geval is gezien het feit dat recente investeringen als willekeurig en inefficiënt worden bestempeld. Volgens TenneT schaadt dit het vertrouwen en kan dit blokkades vormen om investeringen door te voeren, omdat investeerders zekerheid zoeken. Met het huidige benchmarkmodel zal TenneT zonder benodigde correcties ook in de toekomst onterecht niet goed kunnen scoren.

Reactie zienswijze “Marge energietransitie”

409. De ACM heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat zij een extra marge boven op de benchmarkscore van TenneT overweegt, om rekening te houden met de investeringsopgave die de energietransitie voor TenneT met zich brengt. Deze marge staat inhoudelijk los van het benchmarkmodel. De ACM riep belanghebbenden op hun visie te geven op de verhouding van de voorgestelde methode, en dan met name de toepassing van de benchmark, tot de energietransitie. Indien TenneT van mening zou zijn dat zij bepaalde kosten in verband met de energietransitie op basis van de voorgestelde methode niet vergoed zou krijgen, riep de ACM TenneT op om concreet en kwantitatief te onderbouwen om welke kosten dit dan gaat, of een marge boven op de benchmarkscore daar een oplossing voor biedt en hoe TenneT in dat geval kan verzekeren dat de extra inkomsten uit die marge ten goede komen aan investeringen ten behoeve van de energietransitie.

410. TenneT heeft in haar zienswijze toegelicht hoeveel kosten zij moet besparen indien een θ van 83,5% wordt gehanteerd. Deze besparingsopgave staat op zich los van de energietransitie en is alleen het gevolg van inefficiëntie. Het is verder ook niet aan de ACM om te onderzoeken waar de inefficiëntie bij TenneT zit en waar bespaart kan worden. TenneT geeft verder aan dat de besparingen bemoeilijkt worden doordat de operationele kosten zullen stijgen door de energietransitie en dat zij voor een grote investeringsopgave staat. De ACM ziet in dat TenneT zeer grote uitgaven moet doen om haar netten te verzwaren, welke zij over een lange periode vergoed krijgt. TenneT krijgt niet meteen haar investeringen (voor de energietransitie) vergoed. Dit zou kunnen leiden tot druk op de financiële positie van TenneT. Om de druk op de financiële positie van netbeheerders te verlichten, past de ACM de wijze waarop zij de inflatievergoeding voor vermogensverschaffers vaststelt, aan. Zie hiervoor de reactie op zienswijze "*De ACM moet bij elektriciteit overstappen op het nominale stelsel*" en paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit. Dit is gunstig voor TenneT omdat zij op deze manier eerder een vergoeding voor gemaakte kosten ontvangt. De ACM heeft deze maatregel toegepast om de druk op de financiële positie van TenneT voor investeringen in de energietransitie te verlichten. Deze maatregel acht de ACM voldoende om de zorgen van netbeheerders tegemoet te komen, terwijl zij ook rekening houdt met de belangen van de afnemers. De ACM ziet dan ook geen noodzaak om een aparte marge energietransitie boven op de benchmark toe te passen.
411. Specifiek in reactie op de zienswijze TenneT over de nodige besparingen en het rekenvoorbeeld merkt de ACM het volgende op. TenneT gaat in haar berekening uit van een benchmarkscore van 83,5%. Deze score wordt echter niet zonder meer toegepast, er geldt ook nog een ingroeipad van drie jaar en de θ wordt niet op alle kosten toegepast. De ACM kan niet inschatten of TenneT hiermee rekening heeft gehouden in haar berekening. Wel komt hier bij dat de ACM ten opzichte van het ontwerpbesluit nog een correctie van +5,6%-punt toepast vanwege transformervermogen. Rekening houdend met een ingroeipad van drie jaar en het feit dat de benchmarkscore niet op alle kosten wordt toegelicht, wordt de netto score op alle kosten 95%. Voor zover de besparingsopgave wordt bemoeilijkt door energietransitie komt de ACM TenneT tegemoet zoals uitgelegd in het vorige randnummer.
412. TenneT stelt verder dat het feit dat recente investeringen 'schijnbaar willekeurig als inefficiënt worden bestempeld' een gering vertrouwen in de toekomst geeft. Dit kan volgens TenneT een blokkade vormen om investeringen door te voeren omdat investeerders zekerheid zoeken. De ACM stelt in het methodebesluit vast hoe zij de efficiëntie van TenneT en de investeringen van TenneT beoordeelt. Het benchmarkproces is een gezamenlijk Europees proces. De uitvoering van het benchmarkonderzoek en de toepassing van de uitkomsten in het methodebesluiten zijn transparant, hetgeen zekerheid geeft aan investeerders. Er is dus bepaald geen sprake van investeringen die schijnbaar willekeurig als inefficiënt worden bestempeld. In een recent rapport van Moody's over de credit rating van TenneT komt verder naar voren dat de regulering van de ACM stabiel en transparant is.¹⁵² Ook in het rapport van Standard & Poor's staat dat TSO's in Nederland profiteren

¹⁵² Moody's, TenneT Holding B.V., Update following 2020 results and Dutch Draft Method Decisions, 17 mei 2021, p. 4.

van de stabiliteit en transparantie.¹⁵³ Een zwakkere financiële positie wordt vooral verwacht door TenneT's grote investeringsagenda. Zoals aangegeven in de reactie op de zienswijze “*De ACM moet bij elektriciteit overstappen op het nominale stelsel*” verlicht de ACM de financiële druk door de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor de helft meteen via de tarieven te vergoeden.

413. Volgens artikel 18 van de Elektriciteitsverordening moeten de tarieven de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement weerspiegelen. Wel moet TenneT daarbij voldoende ruimte hebben om onder meer te investeren in duurzaamheid. De ACM is ervan overtuigd dat zij met haar methode de efficiënte kosten van TenneT inclusief een redelijk rendement op een juiste manier bepaalt. Door de grote uitdagingen van de energietransitie zet de ACM in de huidige methode nog een stap extra en past de wijze waarop zij de inflatievergoeding voor vermogensverschaffers vergoedt, aan, zie paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit.
414. De ACM concludeert op basis van voorgaande overwegingen dat een extra marge boven op de benchmark niet nodig is.

Conclusie zienswijze “Marge energietransitie”

415. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 44 “Toepassing θ op kostensoorten”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Toepassing θ op kostensoorten”

416. TenneT vindt het een omissie dat de ACM pas in het x-factorbesluit aangeeft op welke kostensoorten de θ zal worden toegepast. Volgens TenneT hoort dit thuis in het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT. TenneT geeft aan dat ze nu niet de mogelijkheid heeft gehad om haar visie hierover op te nemen in de zienswijze.

Reactie zienswijze “Toepassing θ op kostensoorten”

417. De ACM is van oordeel dat zij in het methodebesluit randnummers 335 tot en met 3337 voldoende duidelijk heeft uiteengezet welke uitgangspunten zij hanteert voor het toepassen van de θ op kostensoorten. Dat de invulling daarvan geschiedt in het x-factorbesluit, is vergelijkbaar met de praktijk dat in het x-factorbesluit op basis van de reguleringsdata en de methode de toegestane inkomsten en bijbehorende x-factor vastgesteld worden. Ook kan TenneT zelf al een goede inschatting maken op welke kostensoorten de θ zal worden toegepast, omdat zij weet welke

¹⁵³ S&P, TenneT Holding B.V., 17 mei 2021, p. 10.

kosten in de benchmark worden betrokken. Het niet expliciet opnemen van de binnen scope en buiten scope kostensoorten in het ontwerpbesluit ziet de ACM daarom niet als een omissie.

Conclusie zienswijze “Toepassing thèta op kostensoorten”

418. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 45 “Thèta niet toepassen op schatter”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “Thèta niet toepassen op schatter”

419. TenneT is van mening dat de thèta niet kan worden toegepast op de bijgeschatte kapitaalkosten. Die kapitaalkosten maken immers gebruik van de jaren 2018-2020 als peiljaren, terwijl de benchmark het peiljaar 2017 kent. Het is dus niet aangetoond dat de investeringen in 2018-2020 inefficiënties bevatten, waardoor toepassing van de thèta niet mogelijk is.

420. Daarnaast vindt TenneT dat de TCB18-benchmark erg gevoelig is voor het gekozen jaar. Het is daarom niet redelijk om aan te nemen dat de efficiëntie van de investeringen in 2018-2020 gelijk is aan de efficiëntie van investeringen in 2017.

Reactie zienswijze “Thèta niet toepassen op schatter”

421. De ACM ziet geen reden om de thèta niet toe te passen op de bijgeschatte kapitaalkosten. De ACM beschouwt de benchmark als voldoende representatief voor de jaren 2018-2020, omdat het peiljaar van de benchmark (2017) dicht bij de peiljaren voor de bijgeschatte kapitaalkosten (2018-2020) ligt. Het is daarom aannemelijk dat de efficiëntie van TenneT niet substantieel gewijzigd is. Hiernaast geldt dat voor investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar de bijgeschatte kapitaalkosten zullen worden nagecalculeerd, waardoor het effect van het gebruiken van 2017 als peiljaar klein is.

422. Ten aanzien van de stelling van TenneT dat de TCB18-benchmark gevoelig is voor het gekozen jaar, merkt de ACM op dat de efficiëntie zoals bepaald in een benchmarkstudie logischerwijs van jaar tot jaar verschilt. Dat is het gevolg van het feit dat de benchmark de prestaties van TSO's meet ten opzichte van elkaar, waarbij de relatieve prestaties jaarlijks zullen wijzigen. De ACM verwacht echter geen substantiële verschillen, aangezien het peiljaar van de benchmark dicht bij de peiljaren van de bijgeschatte kapitaalkosten ligt.

Conclusie zienswijze “Thèta niet toepassen op schatter”

423. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

6 Methode van regulering

6.1 Beoordelingskader

Zienswijze 46 “Het ontwerpbesluit is op een aantal punten niet in lijn met het uitgangspunt dat netbeheerders efficiënte kosten via de tarieven kunnen terugverdienen”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
NBNL	RNB E RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “Het ontwerpbesluit is op een aantal punten niet in lijn met het uitgangspunt dat netbeheerders efficiënte kosten via de tarieven kunnen terugverdienen”

424. NBNL geeft in haar zienswijze aan dat het uitgangspunt in het methodebesluit dient te zijn dat het systeem van tariefregulering netbeheerders in staat stelt om in beginsel hun efficiënte kosten via de tarieven terug te verdienen binnen de betrokken reguleringsperiode. NBNL stelt dat dat op een aantal punten in het ontwerpbesluit nog niet het geval is.

Reactie zienswijze “Het ontwerpbesluit is op een aantal punten niet in lijn met het uitgangspunt dat netbeheerders efficiënte kosten via de tarieven kunnen terugverdienen”

425. De ACM is het eens met NBNL dat het uitgangspunt in het methodebesluit dient te zijn dat het systeem van tariefregulering netbeheerders in staat stelt om in beginsel hun efficiënte kosten via de tarieven terug te verdienen binnen de lopende reguleringsperiode. Dit is door de ACM ook meerdere malen opgemerkt in het ontwerpbesluit voor de reguleringsperiode 2022-2026. De ACM hanteert dit uitgangspunt dus ook voor de reguleringsperiode 2022-2026. Daarnaast volgt ook uit de reactie van de ACM op bijvoorbeeld zienswijzen “*Efficiënte kosten inkoop netverliezen gas worden te laag geschat*”, “*De ACM gebruikt voor de schatting van de productiviteitsverandering gegevens die niet representatief zijn*” en “*De aanname dat volumes zullen dalen en kosten evenredig mee zullen dalen is onjuist*” dat zij in de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit en gas het uitgangspunt hanteert dat het systeem van tariefregulering netbeheerders in staat stelt om in beginsel hun efficiënte kosten via de tarieven terug te verdienen binnen de betrokken reguleringsperiode.

426. De ACM merkt verder op dat NBNL in dit onderdeel van haar zienswijze niet nader specificeert op welke punten het methodebesluit naar haars inziens niet in lijn is met het uitgangspunt zoals in het vorige randnummer omschreven. Het is de ACM dus niet duidelijk naar welke punten NBNL precies verwijst. Daarbij is de ACM, zoals zij in het vorige randnummer heeft toegelicht, niet gebleken dat zij handelt in afwijking van het hiervoor vermelde uitgangspunt. De ACM volgt de zienswijze van NBNL daarom niet.

Conclusie zienswijze “Het ontwerpbesluit is op een aantal punten niet in lijn met het uitgangspunt dat netbeheerders efficiënte kosten via de tarieven kunnen terugverdienen”

427. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit en gas ten opzichte van het ontwerpbesluit.

6.2 Bepalen van de x-factor / doelmatigheidsfactor

Zienswijze 47 “Gehanteerde maatstaf ongeschikt”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB E	Nee
VEMW	RNB G	

Samenvatting zienswijze “Gehanteerde maatstaf ongeschikt”

428. Volgens NBNL is de fictieve efficiënte concurrent waarmee de ACM de netbeheerders vergelijkt aantoonbaar ongeschikt. De ACM is volgens NBNL, zonder nader onderzoek naar aanleiding van de signaleringen van de netbeheerders, van mening dat haar vergelijking van de netbeheerders op basis van een fictieve efficiënte concurrent het beste aansluit bij haar wettelijke opdracht. De kosten van die fictieve concurrent zijn evenwel aantoonbaar ongeschikt voor de wettelijke taken van de netbeheerders in de komende reguleringsperiode, aldus NBNL. Dat had de ACM volgens NBNL kunnen en moeten zien op basis van een analyse van bijvoorbeeld de regulatorische winst- en verliesrekeningen van de netbeheerders.

429. VEMW bepleit dat de maatstaf de regionale netbeheerders beter zou prikkelen indien wordt uitgegaan van de meest efficiënte netbeheerder in plaats van de gemiddeld efficiënte netbeheerder.

Reactie zienswijze “Gehanteerde maatstaf ongeschikt”

430. De ACM gebruikt voor de regulering van de regionale netbeheerders, net als in vorige reguleringsperiodes, een maatstaf die is gebaseerd op de sectorgemiddelde efficiëntie. In het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2011-2013 heeft de (voorganger van de) ACM uitgebreid haar keuze toegelicht om bij de regulering van de regionale netbeheerders gebruik te maken van een maatstaf op basis van de sectorgemiddelde prestaties van deze netbeheerders en meer in het bijzonder waarom dat volgens haar het beste aansluit bij de doelstellingen die de wetgever voor de regulering van de regionale netbeheerders voor ogen had.¹⁵⁴ De Nederlandse regionale netbeheerders worden allen gereguleerd met dezelfde methode,¹⁵⁵ waardoor het mogelijk

¹⁵⁴ Zie paragraaf 8.5.2 Methodebesluit Regionale Netbeheerders elektriciteit 2011-2013.

¹⁵⁵ Hierin verschilt de regulering van de regionale netbeheerders van de regulering van de landelijke netbeheerders die via een benchmark worden vergeleken met buitenlandse transmissiesysteembeheerders. De methode volgens welke deze

is om de regionale netbeheerders te reguleren op basis van een maatstaf. Een maatstaf op basis van gemiddelde prestaties bevordert volgens de ACM immers de doelmatigheid van deze netbeheerders sterker, dan het geval zou zijn bij een maatstaf op basis van de best presterende netbeheerder. Als de ACM de maatstaf zou baseren op de best presterende netbeheerder, dan zou de best presterende netbeheerder geen prikkel ervaren om nog efficiënter te presteren. Door af te rekenen op basis van de gemiddelde kosten, krijgt de hele sector een prikkel tot meer efficiëntie. Hierdoor ontstaat er een sectorbrede verbetering. De ACM deelt om die reden niet de zienswijze van VEMW dat de maatstaf regionale netbeheerders beter zou prikkelen als zij zou uitgaan van de meest efficiënte netbeheerder. Daarnaast merkt de ACM op dat het geven van de sterkst mogelijke doelmatigheidsprikkel weliswaar een belangrijke, maar niet de enige reden is waarom de ACM een maatstaf op basis van gemiddelde prestaties gebruikt. In onder meer het hiervoor genoemde methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2011-2013 heeft de ACM uiteengezet waarom een dergelijke maatstaf ook om andere redenen het beste aansluit bij de wettelijke doelstellingen van de regulering van de regionale netbeheerders, alsook welke aanvullende voordelen het gebruik van een dergelijke maatstaf heeft. Ten slotte merkt de ACM op dat de methode van regulering van de regionale netbeheerders waarbij gebruik wordt gemaakt van een maatstaf op basis van sectorgemiddelde efficiëntie, herhaaldelijk is getoetst door het CBb en daarbij niet onjuist is bevonden.¹⁵⁶

431. De ACM vergelijkt de regionale netbeheerders via de maatstaf niet zozeer met een fictieve concurrent, zoals NBNL stelt. De ACM bepaalt via de maatstaf mede op basis van de sectorgemiddelde kosten en prestaties wat de efficiënte kosten zijn die een netbeheerder via de tarieven kan terugverdienen. Daarbij betreft de ACM dus de kosten en prestaties van iedere individuele netbeheerder voor wie op deze manier wordt bepaald welke tarieven hij de komende reguleringsperiode ten hoogste in rekening mag brengen. De ACM volgt de zienswijze NBNL niet, omdat er geen sprake is van de fictieve concurrent. De ACM is daarbij ook van oordeel dat de aldus bepaalde maatstaf (nog steeds even) geschikt is om mede op basis daarvan te bepalen welke kosten van netbeheerders voor de uitvoering van hun wettelijke taken als efficiënt worden beschouwd.
432. De ACM heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de door NBNL in haar zienswijze niet nader aangeduide 'signaleringen van de netbeheerders' mee zouden brengen dat deze maatstaf daarvoor niet meer geschikt zou zijn. NBNL licht in haar zienswijze ook op geen enkele wijze toe waarom de sectorgemiddelde verhouding tussen kosten en prestaties niet (meer) geschikt zou zijn om mede op basis daarvan de efficiënte kosten voor de uitvoering van de wettelijke taken te bepalen. De ACM ziet voorts niet in dat deze gestelde, maar niet onderbouwde, ongeschiktheid zou blijken uit de regulatorische winst- en verliesrekeningen van de netbeheerders.

netbeheerders worden gereguleerd, verschilt van land tot land en bijgevolg worden zij, anders dan de Nederlandse regionale netbeheerders, niet allen in gelijke mate door de regulerende instanties bevorderd tot een doelmatige bedrijfsvoering.

¹⁵⁶ Zie in het bijzonder CBb 29 juni 2010, ECLI:NL:CBb:2010:BM9474, r.o. 12.5.2, waar het CBb expliciet overweegt: "De stelling dat inefficiënte netbeheerders die niets hebben gedaan om hun inefficiëntie weg te werken met een reguleringsmethode die uitgaat van sectorgemiddelden wellicht een minder grote inhaalslag hoeven te maken dan met een methode die uitgaat van de best presterende netbeheerder, rechtvaardigt niet de conclusie dat sprake is van een beloning van inefficiëntie op grond waarvan de reguleringsmethode onrechtmatig is te achten."

433. Kortom, de ACM meent dat een maatstaf op basis van sectorgemiddelde kosten en prestaties geschikt is om ook voor de komende reguleringsperiode de efficiënte kosten te bepalen die de regionale netbeheerders via de tarieven kunnen terugverdienen. De ACM deelt niet de zienswijze van NBNL dat deze maatstaf daarvoor ongeschikt is.

Conclusie zienswijze "Gehanteerde maatstaf ongeschikt"

434. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit en gas ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 48 "Wijziging van de schattingsmethode voor de uitvoeringskosten is onvoldoende gemotiveerd"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Systeemtaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze "Wijziging van de schattingsmethode voor de uitvoeringskosten is onvoldoende gemotiveerd"

435. TenneT geeft aan dat de ACM de wijziging in de schattingsmethode onvoldoende motiveert en daarom moet terugvallen op het bestaande rolling-forward-budget. TenneT geeft aan dat de ACM geen onderzoek heeft gedaan op het vlak van systeemtaken. TenneT geeft daarom een opsomming van verwachte ontwikkelingen om aan te geven dat de kosten voor systeemtaken geen stabiel verloop kennen en dat ze een toename van de uitvoeringskosten verwacht.

436. Vervolgens betoogt TenneT dat de drie argumenten van de ACM voor de wijziging niet valide zijn:

- De ACM heeft geen onderzoek gedaan naar de noodzaak van een sterkere prikkel voor kostenbesparing;
- De ACM geeft niet aan welk doel is gediend met harmonisatie van de reguleringsmethode en TenneT merkt op dat dit geen doel op zich is aangezien de systeemtaak anders is;
- Het risico op het verschuiven van kosten naar de taak met de meest gunstige regulering is volgens TenneT nooit aangetoond en een denkbeeldig risico.

437. Het argument voor de toepassing van het rolling-forward-budget in het methodebesluit systeemtaken TenneT 2014-2016 is nog steeds valide volgens TenneT, namelijk dat ontwikkelingen op het vlak van de systeemtaak maken dat de gegevens van het jaar $t-2$ het meest representatief zijn.

438. TenneT concludeert dat vanwege het ontbreken van onderzoek de ACM het rolling-forward-budget moet voortzetten. Dit draagt bij aan de continuïteit van de methode en rechtszekerheid van TenneT.

Reactie zienswijze “Wijziging van de schattingsmethode voor de uitvoeringskosten is onvoldoende gemotiveerd”

439. De ACM wijst erop dat artikel 41, eerste lid, sub b, van de E-wet duidelijk bepaalt dat het vertrekpunt voor de methode van regulering van de systeemtaken is dat de ACM de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken bevordert.
440. De ACM is van oordeel dat zij niet langer kan rechtvaardigen dat er voor de uitvoeringskosten van de systeemtaken geen doelmatigheidsprikkel is, en dat daarmee de schatting van de uitvoeringskosten afwijkt van de schatting van de operationele kosten voor de transporttaken. Het rolling-forward-budget komt globaal neer op de vergoeding van de werkelijk door TenneT gemaakte uitvoeringskosten uit jaar $t-2$ in jaar t . Dat is weliswaar geen één-op-één vergoeding, maar op de wat langere termijn komt het er wel op neer dat de prikkels zeer beperkt zijn. De ACM kan bij deze systematiek niet borgen dat de kosten uit jaar $t-2$ enkel de doelmatige kosten betreffen.
441. De ACM hanteert al een aantal reguleringsperiodes een rolling-forward-budget. Dat is vooral ingegeven door de verwachtingen die TenneT destijds heeft geuit. In de praktijk blijken deze verwachtingen onvoldoende betrouwbaar. Om die reden meent de ACM dat een afwijking van de standaard methode van regulering zoals deze is vormgegeven voor de transporttaken objectieve gronden mist.
442. De rechtvaardiging voor de toepassing van een rolling-forward-budget moet gezocht worden in het zwaarder wegen van andere in de wet genoemde belangen dan het belang van doelmatigheid. In artikel 41, eerste lid, sub b, van de E-wet worden genoemd: het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. De ACM is van oordeel dat die niet in het geding zijn. TenneT voert dit ook niet aan in haar zienswijze.
443. Om deze reden kiest de ACM voor de invoering van een doelmatigheidsprikkel, zoals bedoeld door de wetgever. De ACM sluit hiermee aan bij de reguleringsmethode voor de transporttaken.
444. Dat TenneT zelf verwacht dat de kosten stijgen, maakt niet dat doelmatigheidsprikkels terzijde kunnen worden geschoven. TenneT voert dit argument al meerdere reguleringsperiodes aan. Met uitzondering van de gerealiseerde kosten voor het jaar 2015 (budget 2017), is er over de afgelopen acht jaar geen sprake geweest van opvallende ontwikkelingen in de uitvoeringskosten voor de systeemtaken. Het gemiddelde van de afgelopen acht jaar was 42 miljoen euro per jaar. Over de afgelopen drie jaar (de basis voor de schatting van de operationele kosten, waaronder de uitvoeringskosten) was dit 43 miljoen euro per jaar.
445. In tegenstelling tot TenneT is de ACM van oordeel dat de uitvoeringskosten stabiel zijn en dat er daarom – vanuit financieel oogpunt – sprake is van een stabiel verloop van de kosten. Ondanks nadrukkelijke uitnodiging tijdens het klankbordgroepoverleg heeft TenneT niet onderbouwd dat de totale (efficiënte) uitvoeringskosten voor systeemtaken naar verwachting stijgen. Het enkel beschrijven van ontwikkelingen volstaat niet als een dergelijke onderbouwing. Zo zou TenneT op zijn minst ook de lopende en afgeronde ontwikkelingen in ogenschouw moeten nemen.

446. Dat de wijziging van de schattingsmethode ook het risico tegengaat dat de netbeheerder kosten alloceert aan de wettelijk taak met de meest gunstige reguleringsmethode, maakt niet dat de ACM dit risico ook eerst in de praktijk moet aantonen. Overigens wil de ACM niet impliceren dat er in een dergelijk geval gelijk sprake zou zijn van een oneigenlijke toerekening. De regulatorische accounting regels (RAR) bieden netbeheerders enige vrijheid om op basis van onderbouwde verdeelsleutels kosten toe te rekenen aan wettelijke taken. De methode heeft nu in ieder geval een preventieve werking.

447. Tot slot merkt de ACM op dat zij - in tegenstelling tot wat TenneT in haar zienswijze beweert - wel degelijk (eigen) onderzoek heeft gedaan naar het kostenverloop van de systeemtaken. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de ACM de inkoopkosten energie en vermogen volledig nacalculeert.

Conclusie zienswijze “Wijziging van de schattingsmethode voor de uitvoeringskosten is onvoldoende gemotiveerd”

448. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Systeemtaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

6.3 Bepalen efficiënte kosten (per eenheid output)

Zienswijze 49 “De ACM moet bij verwerking van de afschrijvingsklif rekening houden met de investeringen gedurende de reguleringsperiode”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
NBNL	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “De ACM moet bij verwerking van de afschrijvingsklif rekening houden met de investeringen gedurende de reguleringsperiode”

449. De ACM geeft aan dat zij na afloop van de resterende afschrijvingstermijn voor de start-GAW de kosten van de netbeheerders corrigeert voor het wegvallen van de afschrijvingen op die start-GAW. NBNL meent dat dit alleen juist is indien de ACM ook rekening houdt met de investeringen gedurende de reguleringsperiode. De ACM kan volgens NBNL daarvoor methodologisch te rade gaan bij de inschatting van de verwachte investeringen gedurende de reguleringsperiode bij gas in het kader van de overgang van het reële naar het nominale stelsel.

Reactie zienswijze “De ACM moet bij verwerking van de afschrijvingsklif rekening houden met de investeringen gedurende de reguleringsperiode”

450. De ACM stelt vast dat NBNL meent dat de ACM bij de correctie voor het wegvallen van de afschrijvingen op de start-GAW rekening moet houden met investeringen gedurende de reguleringsperiode, maar NBNL geeft hiervoor geen nadere onderbouwing of toelichting. De correctie voor de afschrijvingsklif is er op gericht te voorkomen dat netbeheerders voor de start-GAW een vergoeding ontvangen die hoger (of lager) is dan de vergoeding waar zij nog recht op

hebben. Bij deze correctie houdt de ACM rekening met investeringen die gedurende de reguleringsperiode worden gedaan ter vervanging van de start-GAW. Nieuwe investeringen tijdens de reguleringsperiode die losstaan van de start-GAW hebben geen verband met deze correctie. Daarom volgt de ACM de zienswijze van NBNL niet.

Conclusie zienswijze “De ACM moet bij verwerking van de afschrijvingsklif rekening houden met de investeringen gedurende de reguleringsperiode”

451. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 50 “Onderzoek kosten invoeding groen gas”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Stedin	RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “Onderzoek kosten invoeding groen gas”

452. Stedin stelt in haar zienswijze dat het niet juist en onacceptabel is dat de ACM geen onderzoek heeft ingesteld en ook geen onderzoek wil instellen naar de (extra) kosten voor invoeding van groen gas, terwijl deze kosten volgens Stedin duidelijk te identificeren en te bepalen zijn.

453. De ACM wil voor de invoeding van groen gas een vergelijkbare methodiek als bij elektriciteit gebruiken. Volgens Stedin is dit een onjuiste vergelijking. De ACM gaat volgens Stedin voorbij aan het uitgangspunt van output regulering en aan het feit dat een netbeheerder geen invloed heeft op de hoeveelheid groen gas die op zijn net wordt ingevoerd.

Reactie zienswijze “Onderzoek kosten invoeding groen gas”

454. De invoeding van groen gas vindt momenteel met name plaats in gebieden waar het huidige netwerk voldoende transportcapaciteit heeft. De kosten die specifiek verband houden met de invoeding van groen gas zijn hierdoor niet duidelijk te identificeren of laag. Omdat de kosten van de netbeheerder voor de investeringen in groen gas niet goed te bepalen zijn kan de ACM geen gebruik maken van historische kosten. De ACM deelt de conclusie van Stedin dat de kosten duidelijk te identificeren en bepalen zijn dan ook niet en acht een onderzoek naar de historische kosten voor invoeding van groen gas voor de reguleringsperiode 2022-2026 niet opportuun.

455. Wat betreft de gebruikte methodiek geldt, evenals bij elektriciteit, dat de activiteiten van een netbeheerder om invoeding op zijn net mogelijk te maken vergelijkbaar zijn met de activiteiten voor verbruik. De kosten per eenheid invoeding zijn daarmee vergelijkbaar met de kosten per eenheid afname. Om die reden acht de ACM de methodiek die zij gebruikt bij elektriciteit wel toepasbaar bij gas. Juist het feit dat een netbeheerder geen invloed heeft op de hoeveelheid groen gas die wordt ingevoerd op zijn netten, waar via de outputregulering geen inkomsten tegenover staan, is voor de

ACM een reden om de efficiënte kosten die de netbeheerder maakt bij het faciliteren hiervan te vergoeden.

Conclusie zienswijze “Onderzoek kosten invoeding groen gas”

456. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders gas ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 51 “De ACM mag niet via de methode proberen netbeheerders te prikkelen tot het doen van meer investeringen ter facilitering van groen gas”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Stedin	RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “De ACM mag niet via de methode proberen netbeheerders te prikkelen tot het doen van meer investeringen ter facilitering van groen gas”

457. Het is volgens Stedin onwaarschijnlijk dat in de peiljaren geen sprake was van kosten of investeringen die verband houden met het faciliteren van invoeding van groen gas. Deze wettelijke taak was er al in de peiljaren en zodoende blijft de situatie voor de netbeheerders dus ongewijzigd.
458. Volgens Stedin kan de ACM met de methode niet een nieuwe of extra taak in het leven roepen waarbij de netbeheerders, anders dan voorheen, extra zouden moeten investeren voor groen gas. Indien de ACM meent dat deze methode de netbeheerders zal bewegen om investeringen te doen om groen gas te faciliteren dan wordt de methode gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze is bedoeld, aldus Stedin. Volgens Stedin volgt uit artikel 41, derde lid, onder d, van Richtlijn 2009/73/EG dat de ACM via de methode de taak heeft ervoor te zorgen dat de tarieven voor nettoegang een vergoeding omvatten voor de neteigenaars, die voorziet in een adequate vergoeding voor netactiva en nieuwe investeringen daarin, mits die op economisch verantwoorde en efficiënte wijze zijn uitgevoerd. De methode is volgens Stedin niet de plaats om aanvullende taken zoals extra investeringen voor groen gas op te dragen. Dat is de Gaswet.
459. Indien de ACM meent dat de netbeheerders ten behoeve van invoeding van groen gas bijvoorbeeld de taak hebben extra netkoppelingen aan te leggen, kan de ACM handhavend optreden wanneer de netbeheerder deze taak niet naar behoren zou uitvoeren. Het bevreemdt Stedin dat de ACM een prikkel wil inbouwen terwijl zij in de peiljaren niet handhavend heeft opgetreden.
460. Volgens Stedin is een wijziging van de tariefstructuren waarbij een tariefdrager in het leven wordt geroepen voor diepe netinvesteringen voor invoeding van groen gas een alternatieve mogelijkheid.

Reactie zienswijze “De ACM mag niet via de methode proberen netbeheerders te prikkelen tot het doen van meer investeringen ter facilitering van groen gas”

461. Zoals in paragraaf 7.3.3 van het methodebesluit is toegelicht, blijkt uit onderzoek van de ACM dat potentiële invoeding van groen gas onder andere niet plaatsvindt omdat de netbeheerders enkel verplicht zijn om invoeding van groen gas te faciliteren voor zover de invoeding ook momentaan verbruikt wordt. In de tariefstructuren voor de regionale netbeheerders wordt ook enkel afname vergoed. Dit leidt tot een prikkel om alleen groen gas invoeding te faciliteren bij momentaan verbruik. In tegenstelling tot wat Stedin stelt, introduceert de ACM niet een nieuwe taak voor de netbeheerders, maar neemt zij een belemmering uit de reguleringsmethode weg zodat de netbeheerders inkomsten krijgen voor het faciliteren van de invoeding van groen gas. De ACM deelt dan ook niet de conclusie van Stedin dat zij een aanvullende taak creëert.

Conclusie zienswijze “De ACM mag niet via de methode proberen netbeheerders te prikkelen tot het doen van meer investeringen ter facilitering van groen gas”

462. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders gas ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 52 “De overgang naar een degressieve afschrijvingsmethode en invoering van nominaal stelsel voor de regionale netbeheerders gas zijn juiste en noodzakelijke keuzes”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB G	Ja

Samenvatting zienswijze “De overgang naar een degressieve afschrijvingsmethode en invoering van nominaal stelsel voor de regionale netbeheerders gas zijn juiste en noodzakelijke keuzes”

463. NBNL stelt in haar zienswijze dat het juist en noodzakelijk is dat de ACM voor de aankomende reguleringsperiode kiest voor een overgang van het reële naar het nominale stelsel voor de gemiddelde vermogenskostenvergoeding (WACC) voor de regionale netbeheerders gas. Daarnaast geeft NBNL in haar zienswijze aan dat zij de overgang naar een degressieve afschrijvingsmethode steunt. Ter vermijding van misverstanden merkt NBNL op dat het onjuist is dat een “nominaal stelsel” zorgt voor hogere vermogenskosten, zoals is opgemerkt in randnummer 152 van het ontwerpbesluit.

Reactie zienswijze “De overgang naar een degressieve afschrijvingsmethode en invoering van nominaal stelsel voor de regionale netbeheerders gas zijn juiste en noodzakelijke keuzes”

464. De ACM constateert dat NBNL de keuze om over te stappen naar een nominaal stelsel en een degressieve afschrijvingsmethodiek ondersteunt en ziet daarom geen aanleiding om haar ontwerpbesluit aan te passen. Wel verduidelijkt de ACM dat de overstap naar een nominaal stelsel in principe netto contante waarde neutraal is voor de netbeheerders. Alleen het moment waarop de netbeheerder een vergoeding ontvangt voor de inflatie die vermogensverschaffers eisen voor het ter

beschikking stellen van vermogen verschilt. In een reëel stelsel wordt deze inflatievergoeding via indexering in de GAW geactiveerd en wordt deze in latere jaren afgeschreven. In een nominaal stelsel wordt de inflatievergoeding ontvangen via een, in vergelijking met het reëel stelsel, hogere WACC. In de eerste jaren van de levensduur van de activa zal deze hogere WACC in combinatie met de GAW, die zich anders ontwikkelt dan bij het reële stelsel, resulteren in hogere vermogenskosten dan in het reële stelsel. De ACM brengt op dit punt een verduidelijking aan in de tekst van het methodebesluit regionale netbeheerders gas.

Conclusie zienswijze “De overgang naar een degressieve afschrijvingsmethode en invoering van nominaal stelsel voor de regionale netbeheerders gas zijn juiste en noodzakelijke keuzes”

465. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders gas ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 7.2.1.

Zienswijze 53 “Het reële stelsel bij de methode voor de regionale netbeheerders gas moet worden behouden”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “Het reële stelsel bij de methode voor de regionale netbeheerders gas moet worden behouden”

466. VEMW is voor behoud van het reële stelsel voor de inflatievergoeding. VEMW acht dit van belang, met name gezien het verwachte afnemende gasnetgebruik, om discriminatie tussen de gasnetgebruikers van nu en in de toekomst te voorkomen en om in lijn te handelen met het kostenveroorzakingsprincipe.

Reactie zienswijze “Het reële stelsel bij de methode voor de regionale netbeheerders gas moet worden behouden”

467. De ACM merkt op dat, zoals VEMW ook stelt, er inderdaad een afnemende benutting van de gasnetten wordt verwacht. Dit volgt ook uit de scenario's die de ACM in haar vooronderzoek heeft ontwikkeld, zoals de ACM heeft toegelicht in paragraaf 4.1 van het ontwerpbesluit.

468. Echter, in tegenstelling tot wat VEMW betoogt, past de toepassing van het reële stelsel niet goed bij een situatie van afnemend gasnetgebruik. Dit heeft de ACM reeds toegelicht in de randnummers 153 tot en met 159 van het ontwerpbesluit. De toepassing van een reëel stelsel bij afnemend netgebruik leidt immers tot een ongelijke verdeling van kapitaalkosten tussen gasnetgebruikers in de tijd, omdat een afnemend aantal netgebruikers de kosten voor de inflatievergoeding draagt. Als de ACM zou vasthouden aan het reële stelsel, leidt dat juist tot een methode die niet in lijn is met het kostenveroorzakingsprincipe. Een steeds kleiner wordende groep netgebruikers zou dan immers de kosten dragen die zijn veroorzaakt door de afnemers die niet langer op het gasnet zijn aangesloten.

Naar het inzien van de ACM past het toepassen van een nominaal stelsel daarom beter bij een situatie van afnemend gasnetgebruik.

469. De ACM is het niet eens met de zienswijze van VEMW dat het toepassen van het nominale stelsel leidt tot discriminatie tussen gasnetgebruikers en strijdigheid met het kostenveroorzakingsprincipe.

Conclusie zienswijze “Het reële stelsel bij de methode voor de regionale netbeheerders gas moet worden behouden”

470. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders gas ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 54 “Efficiënte kosten inkoop netverliezen gas worden te laag geschat”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “Efficiënte kosten inkoop netverliezen gas worden te laag geschat”

471. NBNL stelt dat de efficiënte kosten van de inkoop van netverliezen gas te laag worden geschat. De berekening van KYOS voor de jaren 2018 tot en met 2020 wijkt volgens NBNL significant af van de werkelijkheid. Terwijl KYOS de kosten voor 2020 op 17,4 miljoen euro schat stelt NBNL dat deze kosten in 2020 minimaal 22 miljoen euro zullen zijn. NBNL verzoekt de ACM om voor de schatting van de efficiënte kosten gebruik te maken van de gerealiseerde kosten over 2020 en de schattingen van KYOS voor 2018 en 2019 aan te passen overeenkomstig de mismatch tussen de inschatting van KYOS en de werkelijke kosten in 2020.

Reactie zienswijze “Efficiënte kosten inkoop netverliezen gas worden te laag geschat”

472. In het ontwerpbesluit heeft de ACM ervoor gekozen om de schatting voor de inkoop van netverliezen gas te baseren op de berekeningen van KYOS Energy Consulting B.V. Dit is conform de systematiek zoals gehanteerd voor de tarievenbesluiten van de regionale netbeheerders gas voor de jaren 2020 en 2021. In randnummer 196 van het ontwerpbesluit legt de ACM uit waarom deze systematiek leidt tot schattingen die zij representatief en robuust acht voor de reguleringsperiode 2022-2026. De zienswijze van NBNL bevat geen onderbouwing waarom deze systematiek niet representatief is voor de efficiënte kosten van de inkoop van netverliezen gas gedurende de reguleringsperiode 2022-2026. NBNL stelt een alternatieve systematiek voor, maar het is de ACM niet duidelijk welke aanpassing NBNL daarbij concreet voorstelt. De ACM merkt daarbij op dat NBNL niet onderbouwt waarom haar alternatieve systematiek gebaseerd op het toepassen van de mismatch tussen de inschatting van KYOS en de werkelijke kosten in 2020 op de door KYOS berekende kosten voor 2018 en 2019 zou leiden tot een betere schatting van de efficiënte kosten in de volgende reguleringsperiode dan in de door ACM gekozen systematiek.

473. Daarnaast merkt de ACM op dat de door NBNL genoemde werkelijke kosten over 2020 van 22 miljoen euro niet vergelijkbaar zijn met de geschatte kosten van KYOS voor de jaren 2018, 2019 en 2020. De werkelijke kosten zijn namelijk gebaseerd op nog niet volledig gereconcileerde volumes. Dit maakt dat de werkelijke kosten over 2020 door reconciliaties nog hoger of lager kunnen uitpakken. De stelling dat deze kosten minimaal 22 miljoen euro zullen zijn is dan ook prematuur. De schattingen van KYOS daarentegen zijn gebaseerd op vastgestelde, volledig gereconcileerde volumes over de jaren 2016, 2017 en 2018 en dragen bij aan een robuuste inschatting van de efficiënte kosten van de inkoop van netverliezen gas gedurende de reguleringsperiode 2022-2026.
474. Tot slot merkt de ACM op dat in het ontwerpbesluit nog uitgegaan werd van berekeningen van KYOS die deels waren gebaseerd op een incomplete dataset van een van de netbeheerders. Op basis van de complete datasets heeft KYOS een nieuwe schatting gemaakt. Deze schatting komt uit op een netverliespercentage van 0,5915%. De ACM blijft onveranderd van mening dat de inschatting van KYOS representatief is voor de efficiënte kosten gedurende de reguleringsperiode 2022-2026 en neemt deze nieuwe schattingen van KYOS over in het methodebesluit.

Conclusie zienswijze “Efficiënte kosten inkoop netverliezen gas worden te laag geschat”

475. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders gas ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 55 “Het gebruik van een schatting van de productiviteitsverandering om de kosten in de jaren 2018 en 2019 naar efficiënte kosten in het jaar 2021 te brengen is onjuist”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB E RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “Het gebruik van een schatting van de productiviteitsverandering om de kosten in de jaren 2018 en 2019 naar efficiënte kosten in het jaar 2021 te brengen is onjuist”

476. NBNL stelt dat de ACM de schatting van de productiviteitsverandering voor de periode 2021 tot en met 2026 gebruikt om de totale kosten in de jaren 2018 en 2019 naar de efficiënte kosten in het jaar 2021 te brengen. NBNL stelt dat dit onjuist is en dat de ACM de gerealiseerde, reeds bekende productiviteitsverandering in de jaren 2018 en 2019 moet gebruiken. NBNL stelt dat hierdoor de efficiënte kosten in 2021 (en dus ook de toegestane inkomsten) te laag worden vastgesteld.

Reactie zienswijze “Het gebruik van een schatting van de productiviteitsverandering om de kosten in de jaren 2018 en 2019 naar efficiënte kosten in het jaar 2021 te brengen is onjuist.”

477. In paragraaf 3.4 van het ontwerpbesluit heeft de ACM beschreven dat uit de wettelijke opdracht volgt dat de ACM de verwachte efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, moet vaststellen. De ACM geeft hier invulling aan door de gerealiseerde gegevens van de regionale netbeheerders over de jaren 2018, 2019 en 2020 als kostenmetingen op te nemen. Zoals toegelicht in randnummer 152 tot en met 154 van het ontwerpbesluit voor de

regionale netbeheerders elektriciteit, kiest de ACM hierbij bewust voor een peilperiode van drie jaar. De ACM kan zich niet vinden in de stelling van NBNL dat een onjuiste productiviteitsverandering wordt toegepast en dat dit zou leiden tot te laag vastgestelde efficiënte kosten in 2021. Toepassen van de werkelijke productiviteitsverandering zoals NBNL voorstelt zou juist leiden tot een minder representatieve schatting van de efficiënte kosten in 2021 en zou bovendien leiden tot een maatstaf die niet langer is gebaseerd op gemeten kosten in peiljaren 2018-2020, maar enkel op gemeten kosten in peiljaar 2020.

478. Bij het vaststellen van de verwachte efficiënte kosten in de reguleringsperiode 2022-2026 speelt de gemeten productiviteitsverandering over een langere periode op twee manieren een rol. In de eerste plaats past de ACM deze langjarige gemeten productiviteitsverandering toe op de efficiënte kosten in 2021 om tot de efficiënte kosten in 2026 te komen. Er wordt aangenomen dat de verwachte jaarlijkse productiviteitsverandering tot 2026 gelijk is aan de gemeten langjarige productiviteitsverandering. In de tweede plaats past de ACM deze langjarige gemeten productiviteitsverandering toe op de gemeten kosten van de jaren 2018, 2019 en 2020. Er wordt hierbij geen gebruik gemaakt van de werkelijk gemeten productiviteitsverandering voor deze jaren omdat individuele jaar-op-jaar mutaties geen goede basis vormen voor het schatten van de werkelijke productiviteitsverandering. In een enkele jaar-op-jaar mutatie kunnen allerlei incidenten een rol spelen, terwijl deze incidenten uitmiddelen wanneer gekeken wordt naar een langjarige periode. Het toepassen van de werkelijk gemeten productiviteitsverandering in de jaren 2018, 2019 en 2020 leidt dan ook niet tot een betere schatting van de efficiënte kosten. Voor de volledigheid merkt de ACM op dat de jaar-op-jaar mutaties tussen 2018 en 2020 worden meegenomen bij het berekenen van de langjarige productiviteitsverandering. Het is dus niet zo dat de ACM deze bekende gegevens negeert bij het vaststellen van de productiviteitsverandering.
479. Toepassing van het voorstel van NBNL zou er bovendien effectief toe leiden dat de maatstaf voor de komende reguleringsperiode alléén nog gebaseerd is op de gemeten kosten per eenheid SO voor het jaar 2020. Immers, wanneer de kostenmeting over 2018 gecorrigeerd wordt met het gerealiseerde kostenverschil tussen 2018 en 2020, wordt de facto de kostenmeting over 2018 vervangen door de kostenmeting over 2020. Voor de kostenmeting over 2019 geldt hetzelfde. Wanneer de ACM het voorstel van NBNL zou volgen, zouden de metingen van de kosten per SO in 2018 en 2019 helemaal geen rol meer spelen in de vaststelling van de maatstaf. Dit is niet in lijn met de bewuste keuze van de ACM om de bepaling van de maatstaf te baseren op drie peiljaren. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om haar methode aan te passen.

Conclusie zienswijze “Het gebruik van een schatting van de productiviteitsverandering om de kosten in de jaren 2018 en 2019 naar efficiënte kosten in het jaar 2021 te brengen is onjuist”

480. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit en gas ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 56 “Vergoeding kosten lokale heffingen is onterecht niet opgenomen”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB E RNB G	Ja

Samenvatting zienswijze “Vergoeding kosten lokale heffingen is onterecht niet opgenomen”

481. NBNL stelt dat de ACM onterecht geen vergoeding voor lokale heffingen in het methodebesluit heeft opgenomen. Volgens NBNL miskent dat het feit dat lokale heffingen (of precario) pas per 1 januari 2022 niet meer in rekening mogen worden gebracht. Dat betekent dat de netbeheerders nog aanslagen kunnen verwachten over de jaren tot en met 2021. Volgens NBNL moet het methodebesluit voorzien in de mogelijkheid dat lokale heffingen als ORV worden beschouwd en als zodanig tot vergoeding komen.

Reactie zienswijze “Vergoeding kosten lokale heffingen is onterecht niet opgenomen”

482. De ACM erkent dat lokale heffingen niet meer in rekening mogen worden gebracht per 1 januari 2022. Dit methodebesluit ziet op de jaren 2022 tot en met 2026. In die jaren zijn er geen lokale heffingen. De ACM neemt de lokale heffingen daarom niet mee als ORV voor de jaren 2022 tot en met 2026.

483. Bovenstaande laat onverlet dat de netbeheerders de kosten voor lokale heffingen vergoed krijgen zoals vastgesteld in de methodebesluiten voor de jaren 2017 tot en met 2021.¹⁵⁷ Dit geldt ook als netbeheerders voor lokale heffingen die betrekking hebben op die periode pas daarna worden aangeslagen. De ACM heeft dit verduidelijkt in het methodebesluit.

Conclusie zienswijze “Vergoeding kosten lokale heffingen is onterecht niet opgenomen”

484. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten regionale netbeheerders elektriciteit en gas ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is voor zowel de regionale netbeheerders gas als elektriciteit terug te vinden in paragraaf 7.3.4.

¹⁵⁷ Methodebesluit regionale netbeheerders gas 2017-2021, paragraaf 8.4.1 en paragraaf 11.1 & Methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2017-2021, paragraaf 8.4.1 en paragraaf 11.1.

Zienswijze 57 “Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
Enexis	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf”

485. Enexis geeft in haar zienswijze aan dat de ACM afwijkt van artikel 41b, tweede lid, van de E-wet waar het de inkoopkosten transport betreft, omdat de ACM de inkoopkosten transport afzonderlijk betreft bij de efficiënte kosten in 2021 om de regionale netbeheerders via de maatstaf te kunnen vergelijken. Enexis geeft aan dat de ACM hierdoor een onderscheid stelt te maken tussen de berekening van de vergoeding voor de inkoopkosten transport, welke plaatsvindt door schatting en nacalculatie, en het meewegen van de inkoopkosten transport in de maatstaf ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de regionale netbeheerders. Volgens Enexis worden hierdoor alternatieve efficiënte inkoopkosten transport vastgesteld, welke afwijken van de daadwerkelijke, door de regionale netbeheerders betaalde, inkoopkosten transport. Enexis betoogt vervolgens dat zij een volledige vergoeding van de daadwerkelijke omvang van de inkoopkosten dient te ontvangen zonder enige betrekking van de inkoopkosten transport in de maatstaf.
486. Enexis geeft aan dat zij in haar brief van 1 april 2021¹⁵⁸ en de presentatie van 30 november 2020¹⁵⁹ beschrijft hoe de ACM de maatstaf met het berekenen van de vergoeding vermengt, hoe dit concreet uitwerkt via het methodebesluit in het x-factorbesluit en hoe dit tot een nadeel leidt voor Enexis. Enexis specificeert dat de vergoedingen voor de inkoopkosten transport gebaseerd zijn op de afzetvolumes zoals die worden gehanteerd in de maatstaf, terwijl voor Enexis haar aandeel in de maatstaf enkele procentpunten lager ligt dan haar aandeel in de inkoopkosten transport. Volgens Enexis ontstaat door de weging van de inkoopkosten transport in de maatstaf een andere uitkomst van de kostenniveaus die middels de maatstaf worden berekend. Enexis verwacht dat dit in de toekomst tot problemen zal leiden omdat de inkoopkosten transport blijven stijgen, bijvoorbeeld door kosten die gemoeid zijn met “Wind op Zee”.

Reactie zienswijze “Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf”

487. Bij het bepalen van de inkomsten houdt de ACM rekening met de wettelijke formule die volgt uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Dit betekent dat de ACM de inkoopkosten niet betreft in de berekening van de totale inkomsten voor de regionale netbeheerders gedurende de reguleringsperiode 2022-2026. De geschatte inkoopkosten transport worden via het tarievenbesluit per individuele netbeheerder opgeteld bij de inkomsten, exclusief inkoopkosten transport, om de inkomsten inclusief inkoopkosten transport vast te stellen ter bepaling van de tarieven.

¹⁵⁸ Enexis wijst er expliciet op dat haar brief van 1 april 2021 aan de ACM als onderdeel van haar zienswijze op het ontwerp methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2022-2026 moet worden beschouwd.

¹⁵⁹ Zie de presentatie van Enexis van 20 november 2020 tijdens de tweeëntwintigste klankbordgroepbijeenkomst, ‘Verdeling inkoopkosten transport’.

488. De ACM bevestigt dat zij een onderscheid maakt tussen de berekening van de vergoeding voor de inkoopkosten transport en het meewegen van de inkoopkosten transport in de maatstaf ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de regionale netbeheerders. De ACM kan zich echter niet vinden in de bewering van Enexis dat dit leidt tot alternatieve inkoopkosten transport. De ACM houdt immers de inkoopkosten transport buiten de berekening van de begininkomsten en betreft de inkoopkosten transport enkel bij de bepaling van de efficiënte kosten om de vergelijkbaarheid van de regionale netbeheerders onderling te waarborgen.¹⁶⁰ De inkoopkosten transport worden vervolgens buiten de formule ter bepaling van de begininkomsten gehouden. Bovendien voegt de ACM vanaf de reguleringsperiode 2022-2026 de geschatte inkoopkosten transport pas aan de begininkomsten toe ten tijde van het tarievenbesluit. De inkoopkosten transport worden geschat op basis van de meest recent beschikbare tarieven van TenneT. Kortom, de schatting voor de inkoopkosten transport wordt pas in het tarievenbesluit aan de begininkomsten toegevoegd en kan op deze manier worden losgetrokken van de inkoopkosten transport die in de maatstaf worden meegenomen. Dit laat zien dat beide een ander doel dienen.
489. Enexis stelt vervolgens dat het meewegen van de inkoopkosten transport in de maatstaf niet tot een andere vergoeding leidt van de inkoopkosten transport via de schatting-en-nacalculatie methode, maar wel resulteert in een andere uitkomst van de kostenniveaus die middels de maatstaf worden berekend. De ACM stelt dat hiermee de vergoeding van de inkoopkosten transport niet ter discussie wordt gesteld. Zoals de ACM hiervoor heeft toegelicht worden de inkoopkosten transport immers buiten de bepaling van de begininkomsten gehouden en worden deze enkel meegewogen in de maatstaf om de vergelijkbaarheid van de regionale netbeheerders met relatief veel inkoopkosten en de regionale netbeheerders met relatief veel eigen netten in beheer, te waarborgen. Enexis beaamt in haar presentatie van 30 november 2020 dat er een ongelijke situatie ontstaat tussen de netbeheerders wanneer de inkoopkosten transport niet, en de beheerkosten wel, via de maatstaf zouden worden vergoed.¹⁶¹
490. Uit de zienswijze van Enexis met betrekking tot de afzetvolumes, leidt de ACM af dat Enexis in feite verwijst naar het x-factorbesluit voor de reguleringsperiode 2017-2021. De ACM wijst erop dat de door Enexis ingediende zienswijze ziet op het methodebesluit 2022-2026 en niet op de reguleringsperiode 2017-2021. Daarom gaat de ACM niet inhoudelijk in op dit deel van de zienswijze.
491. Tot slot stelt Enexis dat in de toekomst het meewegen van de kosten die zijn gemoeid met “Wind op Zee” in de maatstaf tot problemen zal leiden, omdat de inkoopkosten transport hierdoor zullen stijgen. De ACM stelt dat hiervan nog geen sprake is in de bepaling van de inkomsten voor de reguleringsperiode 2022-2026, maar sluit niet uit dat de kosten voor “Wind op Zee” in toekomstige

¹⁶⁰ Ten overvloede merkt de ACM hierbij op dat de ACM bij de keuze van de vorm van standaardisering, in het kader van het systeem van maatstafconcurrentie, een zekere vrijheid toekomt, zolang is verzekerd dat het eindresultaat leidt tot een reële vergelijking van de outputs van de netbeheerders onderling (en het gelijke speelveld niet wordt verstoord). Zie uitspraak van het CBB van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:348, r.o. 3.4.7. Naar het inzien van de ACM komt zij met de wijze van betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf tegemoet aan de eis van een reële vergelijking van de outputs van netbeheerders onderling.

¹⁶¹ Zie de presentatie van Enexis van 20 november 2020 tijdens de tweeëntwintigste klankbordgroepbijeenkomst, ‘Verdeling inkoopkosten transport’, slide 5.

reguleringsperiodes mogelijk ook buiten de maatstaf worden gehouden. Vooralsnog is dit niet van invloed op het methodebesluit voor de reguleringsperiode 2022-2026. Daarom gaat de ACM ook op dit punt niet mee in de zienswijze van Enexis.

Conclusie zienswijze “Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf”

492. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 58 “Correctie inkoopkosten transport voor systeemtaken is in strijd met E-wet”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Liander Stedin	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Correctie inkoopkosten transport voor systeemtaken is in strijd met E-wet”

493. Liander en Stedin betogen dat de correctie die de ACM maakt voor de systeemtaken in de inkoopkosten transport niet aansluit bij de E-wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Liander en Stedin stellen dat de E-wet geen ruimte biedt om de inkoopkosten transport geheel of gedeeltelijk uit de maatstaf te halen, met uitzondering van de objectiveerbare regionale verschillen. Liander en Stedin stellen dat indien de inkoopkosten transport niet bij de bepaling van de efficiënte kosten in de maatstaf worden betrokken, dit ten koste gaat van de vergelijkbaarheid van de netbeheerders met beheerde netvlakken.

494. Stedin stelt dat artikel 41b, tweede lid, van de E-wet, bepaalt dat de formule van artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet niet wordt toegepast op de geschatte kosten die een netbeheerder voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste en tweede lid, van de E-wet, bij een andere netbeheerder in rekening brengt. Stedin stelt dat onder artikel 16, eerste en tweede lid, van de E-wet, ook uitdrukkelijk de kosten voor de wettelijke taken van TenneT vallen om (I) technische voorzieningen te treffen en systeemdiensten uit te voeren en (II) mede ten behoeve van de andere netbeheerders de technische voorzieningen en systeemdiensten te benutten.

495. Liander stelt hierbij dat de door de regionale netbeheerders elektriciteit verrichte activiteiten om de energiestromen beter te monitoren steeds meer lijken op de activiteiten in het kader van de systeemdiensten door TenneT.

496. Stedin stelt aanvullend dat TenneT aan netbeheerders met hogere netvlakken in eigen beheer, zoals Stedin, kosten voor systeemdiensten in rekening brengt ten aanzien van de hogere netvlakken die Stedin zelf beheert. Stedin betoogt daarom dat de kosten voor systeemdiensten met betrekking tot deze hogere netvlakken eveneens bij de maatstaf betrokken moeten worden, om de

vergelijkbaarheid tussen de netbeheerders te waarborgen.

Reactie zienswijze “Correctie inkoopkosten transport voor systeemtaken is in strijd met E-wet”

497. De ACM verwijst bij de beantwoording van deze zienswijze naar het onderscheid dat zij maakt in de beantwoording van zienswijze *“Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf”*. De ACM maakt een onderscheid tussen enerzijds de berekening van de vergoeding voor de inkoopkosten transport, welke plaatsvindt door schatting en nacalculatie, en anderzijds het meewegen van de inkoopkosten transport in de maatstaf ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de regionale netbeheerders. Liander en Stedin hebben beide een zienswijze ingediend op laatst genoemd punt.
498. Stedin stelt dat de ACM ervoor moet waken dat ze de formule die volgt uit artikel 41b, tweede lid, onderdeel d, van de E-wet, niet goed toepast op de inkoopkosten transport door te corrigeren voor de systeemdiensten. De ACM wijst erop dat het uitzonderen van de inkoopkosten transport in de betreffende formule ziet op het berekenen van de vergoeding van de inkoopkosten transport, welke plaatsvindt door schatting en nacalculatie. Doordat de netbeheerders in de reguleringsperiode 2022-2026 nog steeds hun volledige inkoopkosten vergoed krijgen via het tarievenbesluit volgt de ACM de formule zoals vastgesteld in de E-wet, met inachtneming van de uitzonderingspositie van de inkoopkosten transport onder artikel 41b, tweede lid, van de E-wet. Daarnaast wijst Stedin er in haar zienswijze op dat zij kosten doorberekend krijgt van TenneT voor de systeemdiensten betreffende netvlakken die Stedin zelf beheert. De ACM heeft in een overleg met Stedin op 28 juni 2021 deze stelling ter verduidelijking met Stedin besproken en concludeert dat Stedin geen kosten voor de systeemdiensten doorberekend krijgt voor de netten die zij in eigen beheer heeft.¹⁶²
499. Liander stelt dat de regionale netbeheerders elektriciteit activiteiten verrichten om de energiestromen beter te monitoren. Volgens Liander lijken deze activiteiten steeds meer op de activiteiten die TenneT uitvoert voor de systeemtaak. De ACM wijst erop dat het uitvoeren van de systeemtaak enkel ziet op de activiteiten van de landelijke netbeheerder, zoals artikel 16, tweede lid, van de E-wet voorschrijft. Het is de ACM niet geheel duidelijk wat Liander met dit onderdeel van haar zienswijze suggereert. De ACM merkt daarom ten overvloede op dat enkel de landelijke netbeheerder wettelijke verplichtingen heeft die gerelateerd zijn aan de systeemtaak als bedoeld in artikel 16, tweede lid, van de E-wet. Daarom krijgt alleen de landelijke netbeheerder de efficiënte kosten die hij voor deze activiteiten maakt, vergoed via de tarieven. Dat regionale netbeheerders elektriciteit activiteiten zouden verrichten die vergelijkbaar zijn met de activiteiten voor systeemtaken, doet hier niet aan af.
500. Tot slot stellen Liander en Stedin dat de correctie die de ACM maakt voor de systeemtaken in de inkoopkosten transport niet aansluit bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zoals hiervoor uitvoerig uiteengezet, is keuze die de ACM maakt voor de systeemtaken in de inkoopkosten transport zorgvuldig tot stand gekomen en heeft dit tot doel een onderscheid te maken tussen

¹⁶² Zie ook de e-mail van Stedin aan de ACM van 7 juli 2021 om 15:40, met als onderwerp ‘RE: Zienswijze op Ontwerp Methodebesluit t.a.v. inkoopkosten transport’.

enerzijds de berekening van de vergoeding voor de inkoopkosten transport, welke plaatsvindt door schatting en nacalculatie, en anderzijds het meewegen van de inkoopkosten transport in de maatstaf ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de regionale netbeheerders. Naar het inzien van de ACM is haar keuze hiertoe voldoende en duidelijk onderbouwd. Verder merkt de ACM op dat Liander en Stedin niet specificeren op welke algemene beginselen van behoorlijk bestuur zij doelen en dat ook niet toegelicht waarom sprake zou zijn van strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De ACM is daarom van mening dat haar antwoord op deze zienswijze volstaat en in lijn is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Conclusie zienswijze “Correctie inkoopkosten transport voor systeemtaken is in strijd met E-wet”

501. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 59 “Inkoopkosten transport worden via nacalculatie niet juist vergoed”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Enexis	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Inkoopkosten transport worden via nacalculatie niet juist vergoed”

502. Enexis geeft in haar zienswijze aan dat de nacalculatie inkoopkosten transport het verschil tussen de werkelijke kosten en de door de ACM vooraf geschatte kosten van Enexis vergoedt en daarom niet aansluit bij het wettelijk kader. Enexis specificeert dat de geschatte kosten hoger zijn dan de werkelijke inkomsten die Enexis op basis van de maatstaf ontvangt, en stelt dat er daarom ten tijde van de nacalculatie een gat bestaat en de werkelijke inkoopkosten transport niet volledig worden vergoed. Enexis betoogt dat een juiste nacalculatie plaatsvindt wanneer het verschil tussen de werkelijke inkoopkosten transport en de werkelijke inkomsten worden vergoed zonder dat de inkoopkosten transport op enig moment in de maatstaf worden betrokken.

Reactie zienswijze “Inkoopkosten transport worden via nacalculatie niet juist vergoed”

503. In de nacalculatie die de ACM uitvoert in de tarievenbesluiten wordt het verschil gecorrigeerd tussen de schatting van de inkoopkosten transport voor de individuele netbeheerder op basis van het eerste officiële tarievenvoorstel van TenneT en de daadwerkelijk gerealiseerde inkoopkosten transport. De ACM corrigeert in deze nacalculatie voor de gerealiseerde volumegroei of -daling die de netbeheerder heeft gerealiseerd. Op deze manier waarborgt de ACM dat de regionale netbeheerder de inkoopkosten transport volledig vergoed krijgt. Aanvullend stelt de ACM, zoals eerder beaamd door Enexis in haar presentatie van 30 november 2020, dat het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf de vergelijkbaarheid van de netbeheerders dient. De ACM blijft om deze reden de inkoopkosten transport in de maatstaf betrekken.

Conclusie zienswijze “Inkoopkosten transport worden via nacalculatie niet juist vergoed”

504. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 60 “Filtering van de TenneT systeemtaken is geen substituut voor voldoen aan E-wet”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Enexis	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Filtering van de TenneT systeemtaken is geen substituut voor voldoen aan E-wet”

505. Enexis stelt dat de ACM, door het corrigeren van de inkoopkosten transport die de ACM betreft in de maatstaf voor het deel dat dient ter dekking van de systeemtaken van TenneT, een alternatief introduceert voor het voldoen aan het wettelijk kader. Enexis vindt dat dit alternatief de onrechtmatigheid van het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf niet wegneemt en niet alle kosten vergoedt.

506. Enexis geeft aanvullend aan dat de ACM niet duidelijk maakt hoe de in mindering gebrachte kosten worden toegevoegd aan de toegestane inkomsten van de betreffende regionale netbeheerder.

507. Enexis stelt verder dat systeemtaken niet helder worden gedefinieerd, waardoor dit een open norm is. Aanvullend stelt Enexis dat onduidelijk is waarom andere kosten van TenneT dan systeemtaken, maar welke eveneens niet aan netvlakken zijn gerelateerd, toch in de maatstaf worden betrokken. Enexis refereert hierbij aan de RCR-investeringen en aankomende kosten voor het initiatief “Wind op zee”.

508. Enexis vraagt bij het niet wijzigen van het besluit aan de ACM het besluit nader te motiveren en juridisch te onderbouwen.

Reactie zienswijze “Filtering van de TenneT systeemtaken is geen substituut voor voldoen aan E-wet”

509. Zoals de ACM reeds in zienswijze “Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf” heeft toegelicht voldoet de ACM aan de E-wet door de inkoopkosten transport buiten de bepaling van de begininkomsten te houden. De ACM betreft de inkoopkosten transport enkel in de berekening van de efficiënte kosten om de vergelijkbaarheid tussen de netbeheerders te waarborgen.

510. Daarnaast vraagt Enexis om een verduidelijking van hoe de in mindering gebrachte kosten worden toegevoegd aan de totale inkomsten van de regionale netbeheerders. De ACM verwijst hierbij naar haar toelichting in de klankbordgroep van 15 februari 2021, waarin de ACM reeds heeft

gespecificeerd dat de schatting van de inkoopkosten transport in het tarievenbesluit wordt gebaseerd op het eerste officiële tarievenvoorstel van TenneT, indien beschikbaar.¹⁶³

511. De ACM vervolgt haar onderbouwing voor het enkel corrigeren van de systeemtaak door het definiëren van de systeemtaak conform artikel 16, tweede lid, onderdelen a en b, van de E-wet. De RCR-investeringen die TenneT uitvoert, zijn investeringen in het kader van haar transporttaak. De regionale netbeheerders hebben voor de door hen beheerde netten eveneens te maken met investeringen die zij moeten uitvoeren in het kader van hun transporttaak. Verder wijst de ACM op haar reactie op de zienswijze *“Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf”*, waarin de ACM aangeeft dat zij niet uitsluit dat de kosten voor *“Wind op Zee”* mogelijk in toekomstige reguleringsperiodes ook buiten de maatstaf gehouden worden, maar dat zij daar voor de reguleringsperiode 2022-2026 geen aanleiding toe ziet.
512. Tot slot merkt de ACM het volgende op over het verzoek van Enexis om het methodebesluit nader te motiveren en juridisch te onderbouwen. De ACM is van mening dat zij in de randnummers 161 tot en met 164 van het ontwerpbesluit regionale netbeheerders elektriciteit voldoende en duidelijk haar keuzes heeft onderbouwd. In deze zienswijzereactie licht de ACM in meer detail die keuzes toe. Deze zienswijzebijlage is integraal onderdeel van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit. Volgens de ACM volstaat het daarom om de reeds in het ontwerpbesluit opgenomen tekst te behouden in het methodebesluit en hoeft daarin geen aanvullende motivering of onderbouwing te worden opgenomen.

Conclusie zienswijze “Filtering van de TenneT systeemtaken is geen substituut voor voldoen aan E-wet”

513. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 61 “Kosten van TenneT die eerder als systeemtaak aan werden gemerkt worden in de toekomst niet meer als zodanig aangemerkt”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Enexis	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Kosten van TenneT die eerder als systeemtaak aan werden gemerkt worden in de toekomst niet meer als zodanig aangemerkt”

514. Enexis geeft aan dat de ACM voornemens is om bepaalde kosten van TenneT die altijd als systeemtaak te boek hebben gestaan, niet langer als zodanig aan te merken. Enexis stelt dat de ACM bijvoorbeeld voornemens is te stoppen met het doorberekenen van een deel van de beheerkosten van het EHS-net naar de systeemtaken van TenneT waardoor deze voor de regionale netbeheerders als niet-beïnvloedbare kosten buiten de onderhavige correctie komen te vallen en

¹⁶³ Zie hoofdpuntenverslag van de klankbordgroepbijeenkomst van 15 februari 2021.

alsnog in de maatstaf belanden.

Reactie zienswijze “Kosten van TenneT die eerder als systeemtaak aan werden gemerkt worden in de toekomst niet meer als zodanig aangemerkt”

515. In de correctie van de inkoopkosten transport in de maatstaf corrigeert de ACM voor het deel van de kosten dat ziet op de systeemtaak van TenneT. De beheerkosten van het EHS-net voldoen hier voor de correctie in de maatstaf echter niet aan, omdat deze kosten zien op het aanleggen, onderhouden en exploiteren van het EHS-net. In het methodebesluit Transporttaken TenneT¹⁶⁴ wordt daarom gesproken over een doorberekening naar de systeemtaken, wat impliceert dat deze kosten geen onderdeel zijn van de wettelijke systeemtaak. De kosten worden om deze reden niet betrokken in de correctie van de inkoopkosten transport voor systeemtaken in de maatstaf.

Conclusie zienswijze “Kosten van TenneT die eerder als systeemtaak aan werden gemerkt worden in de toekomst niet meer als zodanig aangemerkt”

516. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 62 “De ACM heeft ten onrechte een aantal activacategorieën niet opgenomen”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Ja

Samenvatting zienswijze “De ACM heeft ten onrechte een aantal activacategorieën niet opgenomen”

517. TenneT verzoekt de ACM om een drietal activacategorieën toe te voegen om de regulering beter te laten aansluiten bij de realiteit. Een activacategorie voor IT-infrastructuur met een afschrijvingstermijn van 15 jaar (alle ontwerpbesluiten), een activacategorie voor ARO's waarvan de afschrijvingstermijn voor bijgewerkte schattingen van de ARO jaarlijks afloopt richting de resterende levensduur van het actief (ontwerpbesluit Transporttaken TenneT en ontwerpbesluit netbeheerder van het net op Zee) en een activacategorie voor afgekochte erfpacht, waarvan de afschrijvingstermijn gerelateerd zou kunnen worden aan de duur van de afkoop of aan de regulatorische afschrijvingstermijn van het actief ten behoeve waarvan deze erfpacht is afgekocht (ontwerpbesluit Transporttaken TenneT en ontwerpbesluit netbeheerder van het Net op Zee).

Reactie zienswijze “De ACM heeft ten onrechte een aantal activacategorieën niet opgenomen”

518. De ACM hanteert als uitgangspunt dat de afschrijvingstermijn van een actief gelijk moet zijn aan de gemiddelde economische levensduur van dat actief. De economische levensduur stelt de ACM in

¹⁶⁴ Methodebesluit Transporttaken TenneT, randnr. 70

principe gelijk aan de technische levensduur omdat de ACM ervan uitgaat dat een actief wordt gebruikt totdat het vervangen moet worden.¹⁶⁵

519. TenneT geeft aan dat zij verwacht te investeren in nieuwe IT-systemen waarbij de verwachting is dat deze een economische levensduur van ongeveer 15 jaar hebben. Dit onderbouwt ze met het feit dat de bestaande IT-systemen die ze wil vervangen ook al zo'n 15 jaar in gebruik zijn. De ACM vindt dit een overtuigende onderbouwing. De ACM hecht er aan om de regulering zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de realiteit en zal dus een nieuwe activacategorie introduceren voor investeringen in IT-infrastructuur met een economische levensduur (en dus ook afschrijvingstermijn) van 15 jaar.
520. Daarnaast geeft TenneT aan dat zij bij het bouwen van sommige nieuwe activa de verplichting heeft om een actief na de levensduur op te ruimen, waarvoor zij reeds bij aanvang van de investering een voorziening moet treffen. Dit betreft asset retirement obligations (ARO's). Hierbij benadrukt TenneT dat op het moment van het treffen van de voorziening, anders dan bij een investering, de benodigde hoeveelheid geld nog niet vaststaat. De ACM vindt het wenselijk dat de kosten gerelateerd aan de opruimverplichting worden verdeeld over de levensduur van het actief, zodat deze kosten op een eerlijke manier verdeeld worden over de verschillende generaties netgebruikers. De ACM introduceert daarom een nieuwe activacategorie in zowel het methodebesluit Transporttaken TenneT als in het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee voor ARO's, waarvan de afschrijvingstermijn gelijk gesteld wordt aan de levensduur van het actief waar de ARO op ziet. Doordat het in het geval van ARO's - anders dan in het geval van investeringen - voorzieningen betreft, werkt TenneT met schattingen voor de benodigde hoeveelheid geld. De ACM sluit voor de verwerking hiervan aan bij het voorstel van TenneT, zodat de afschrijvingstermijn van de bijgewerkte schattingen jaarlijks afloopt richting de resterende levensduur van het actief.
521. De derde activacategorie die TenneT verzoekt toe te voegen betreft afgekochte erfpacht. TenneT geeft aan dat zij uit efficiëntie-overwegingen kan besluiten om erfpacht gedurende een langere periode af te kopen. De ACM laat deze beslissing bij TenneT en schrijft niet voor of het efficiënter is om jaarlijks erfpacht te betalen of om de erfpacht af te kopen. De ACM is wel van mening dat indien TenneT kosten maakt voor grond die bij een investering hoort, zij recht heeft op een vergoeding van deze kosten voor zover deze efficiënt zijn. Zij zal daarom een nieuwe activacategorie in zowel het methodebesluit Transporttaken TenneT 2022-2026 als in het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee 2022-2026 introduceren voor afgekochte erfpacht. De ACM erkent dat er geen vaste afschrijvingstermijn gedefinieerd kan worden voor deze activacategorie. Volgens TenneT is het de meest zuivere keuze om de afschrijvingstermijn gelijk te stellen aan de duur van de afkoop van de erfpacht. De ACM is het op dit punt niet met TenneT eens. De ACM vindt het wenselijk dat kosten van investeringen worden verdeeld over de jaren waarin zij worden ingezet in het productieproces om diensten aan netgebruikers te leveren. Indien de duur van de afkoop van de erfpacht langer is dan de levensduur van het actief, dan is het mogelijk dat de netgebruiker voor erfpacht betaalt waar geen investering aan gekoppeld is. De ACM stelt de afschrijvingstermijn van de nieuwe

¹⁶⁵ Zie ook paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit Transporttaken TenneT.

activacategorie voor afgekochte erfpacht daarom gelijk aan de regulatorische afschrijvingstermijn van het actief ten behoeve waarvan deze erfpacht is afgekocht.

Conclusie zienswijze “De ACM heeft ten onrechte een aantal activacategorieën niet opgenomen”

522. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit Transporttaken TenneT en Systeemtaken TenneT en paragraaf 8.2.1 van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee.

Zienswijze 63 “TenneT is het eens met aanpassing afschrijvingstermijnen net op zee”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “TenneT is het eens met aanpassing afschrijvingstermijnen net op zee”

523. TenneT kan zich vinden in de verlenging van de afschrijvingstermijn voor de activa voor nog te vergunnen windparken van 20 naar 30 jaar. Zij benadrukt hierbij dat het met het oog op rechtszekerheid wel van belang is dat de wetswijziging over de verlenging van de duur van de vergunningen voor windparken op zee wordt aangenomen en van kracht is op het moment van het definitieve methodebesluit.

Reactie zienswijze “TenneT is het eens met aanpassing afschrijvingstermijnen net op zee”

524. De ACM verwelkomt de zienswijze van TenneT en heeft geen reden om het methodebesluit aan te passen.

Conclusie zienswijze “TenneT is het eens met aanpassing afschrijvingstermijnen net op zee”

525. De zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 64 “Het is terecht dat de ACM overstapt van ‘ideaalcomplex’ naar ‘doorrollen en bijschatten”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	nee

Samenvatting zienswijze “Het is terecht dat de ACM overstapt van ‘ideaalcomplex’ naar ‘doorrollen en bijschatten”

526. TenneT herkent de verschillende problemen die de ACM ziet bij het ideaalcomplex. Ze begrijpt dat de ACM wil corrigeren voor de afschrijvingsklif en onderschrijft dat extra flexibiliteit van de methode noodzakelijk is. TenneT heeft nog enkele specifieke zorgen wat betreft de vergoeding van investeringen met een afschrijvingstermijn van tien jaar of korter en de verandering van de operationele kosten.

Reactie zienswijze “Het is terecht dat de ACM overstapt van ‘ideaalcomplex’ naar ‘doorrollen en bijschatten”

527. De ACM is het eens met de zienswijze van TenneT wat betreft de redenen voor het overstappen naar doorrollen en bijschatten en heeft geen reden om het methodebesluit aan te passen. De zorgen over de vergoeding van de investeringen en de operationele kosten worden in de zienswijze “De ACM moet de bijgeschatte operationele kosten als gevolg van groei of krimp van het net op een andere manier berekenen” behandeld.

Conclusie zienswijze “Het is terecht dat de ACM overstapt van ‘ideaalcomplex’ naar ‘doorrollen en bijschatten”

528. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 65 “De ACM berekent het doorrollen van kapitaalkosten correct”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	nee

Samenvatting zienswijze “De ACM berekent het doorrollen van kapitaalkosten correct”

529. TenneT geeft aan dat met het doorrollen van de kapitaalkosten deze exact kunnen worden berekend mits de relevante parameters correct zijn vastgesteld. Zij kan zich dus vinden in dit gedeelte van de berekening van de kapitaalkosten. Daarnaast vindt TenneT de manier waarop de ACM voorstelt om met de COBRA- kabel om te gaan logisch en is zij het hier mee eens.

Reactie zienswijze “De ACM berekent het doorrollen van kapitaalkosten correct”

530. De ACM verwelkomt de zienswijze van TenneT en heeft geen reden om het methodebesluit aan te passen.

Conclusie zienswijze “De ACM berekent het doorrollen van kapitaalkosten correct”

531. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 66 “De ACM moet het bijschatten van kapitaalkosten baseren op het investeringsplan van TenneT”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	nee

Samenvatting zienswijze “De ACM moet het bijschatten van kapitaalkosten baseren op het investeringsplan van TenneT”

532. TenneT stelt voor om de schatting van de investeringen voor het bijschatten te baseren op het investeringsplan van TenneT. Volgens TenneT zal de schatting van investeringen op basis van het verleden leiden tot een onderschatting.

533. TenneT geeft ook aan dat de ACM de problemen met een bijschatter op basis van het verleden terecht constateert en vindt het logisch om investeringen na te calculeren. Wel houdt TenneT zorgen over de vergoeding van investeringen met een afschrijvingstermijn van 10 jaar of korter.

Reactie zienswijze “De ACM moet het bijschatten van kapitaalkosten baseren op het investeringsplan van TenneT”

534. De ACM is bekend met de argumenten van TenneT om te kiezen voor een schatter op basis van het investeringsplan. Deze argumenten heeft TenneT ook aangedragen in de klankbordgroep van 20 april 2020. De ACM heeft deze argumenten meegenomen bij haar afweging in het ontwerpbesluit.¹⁶⁶ De zienswijze bevat geen nieuwe argumenten en de ACM ziet dan ook geen reden om haar afweging te veranderen en het methodebesluit te wijzigen. De investeringen met een korte afschrijvingstermijn worden behandeld in de zienswijze “De ACM dient kortlopende investeringen na te calculeren”.

¹⁶⁶ Zie de randnummers 166 tot en met 168 van het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT.

Conclusie zienswijze “De ACM moet het bijschatten van kapitaalkosten baseren op het investeringsplan van TenneT”

535. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 67 “De ACM moet de bijgeschatte operationele kosten als gevolg van groei of krimp van het net op een andere manier berekenen”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Ja

Samenvatting zienswijze “De ACM moet de bijgeschatte operationele kosten als gevolg van groei of krimp van het net op een andere manier berekenen”

536. TenneT stelt dat de berekening van operationele kosten voor de groei of krimp van het net, voor zowel de transporttaak, systeemtaak als het net op zee correct gebeurt.

537. Volgens TenneT volgt er echter – ondanks dat de berekening in theorie correct is – een onjuistheid bij de uitwerking van de berekening van de operationele kosten voor de groei of krimp van het net. TenneT krijgt namelijk een korting op het budget voor operationele kosten bij volledige afschrijving van een actief. Het is volgens TenneT heel goed mogelijk dat zij een actief langer in gebruik heeft dan op basis van de afschrijvingstermijn verwacht kan worden. Hierdoor ontvangt zij niet alle efficiënte kosten en krijgt TenneT een prikkel om afgeschreven activa zo spoedig mogelijk te vervangen, terwijl het langer in bedrijf houden van een actief in verschillende situaties een goedkopere optie is. Het kan ook zo zijn, dat er nog afgeschreven wordt op activa terwijl deze tijdens of voor de peilperiode voor de operationele kosten al uit gebruik zijn genomen. Voor deze activa zitten immers geen of slechts gedeeltelijke operationele kosten in de peilperiode. TenneT benadrukt dat dit probleem extra groot is voor activa in de verzamelde start-GAW, omdat de regulatorische afschrijvingstermijn daar extra ver afstaat van de afschrijvingstermijnen van de individuele activa in de start-GAW. TenneT stelt daarom voor om desinvesteringen te gebruiken om bij te houden op basis van welke aanschafwaardes de operationele kosten moeten worden bijgeschat, overeenkomstig de methode voor GTS.

538. TenneT stelt verder dat het gedeelte van de verandering van de operationele kosten als gevolg van groei dan wel krimp van het net dat binnen scope wordt geplaatst op een foutieve manier berekend wordt. Volgens TenneT zou de verandering in OPEX berekend moeten worden als 1% van de verandering van de som van efficiënte aanschafwaardes van nog niet volledig afgeschreven/gedesinvesteerde activa. Het is voor TenneT echter nog niet duidelijk of en, zo ja, op welke wijze de ACM van plan is om de thèta toe te passen bij de verandering van de OPEX als gevolg van groei of krimp van het net wanneer investeringen worden nagecalculeerd. Volgens

TenneT moet dat door bij de nacalculatie in de door haar aangepaste formule (15) uit bijlage 1 van het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT¹⁶⁷ de verwachte aanschafwaarde te vervangen door de daadwerkelijke aanschafwaarde voor de desbetreffende taak, scope en het desbetreffende jaar.

Reactie zienswijze “De ACM moet de bijgeschatte operationele kosten als gevolg van groei of krimp van het net op een andere manier berekenen”

539. De ACM is het eens met de zienswijze van TenneT wat betreft de berekening van operationele kosten en heeft geen reden om het methodebesluit op dit punt aan te passen.
540. In een eerder stadium heeft TenneT reeds betoogd dat zij zich niet kan vinden in de door de ACM voorgestelde proxy voor de veranderende netomvang, waarbij wordt uitgegaan van de ontwikkeling van de aanschafwaarden van nog niet volledig afgeschreven activa. Zij heeft toen ook al voorgesteld om over te stappen naar een methode waarbij de veranderende netomvang bepaald wordt op basis van de aanschafwaarden van bijgeschatte investeringen en desinvesteringen, omdat dit een beter beeld geeft van de daadwerkelijk in beheer zijnde activa. De ACM heeft toentertijd aangegeven de bezwaren van TenneT te begrijpen, maar onvoldoende informatie voorhanden te hebben waaruit blijkt dat de voorgestelde methode ook praktisch uitvoerbaar zou zijn. In overeenstemming met de ACM heeft TenneT in het verleden namelijk uitsluitend desinvesteringen gerapporteerd in de reguleringsdata waarbij er sprake was van een opbrengst. Op basis hiervan kon de ACM onvoldoende beoordelen of TenneT in staat is om te zorgen voor een juiste en volledige verantwoording van alle desinvesteringen. Een nadere onderbouwing van TenneT op dit vlak ontbrak. De ACM achtte het voorstel van TenneT om over te stappen naar het gebruik van desinvesteringen dan ook niet zodanig onderbouwd dat er volgens de ACM voldoende zekerheid is dat deze methode ook praktisch uitvoerbaar is.
541. De ACM kan zich echter wel vinden in de argumenten die TenneT aandraagt voor de overstap naar het gebruik van desinvesteringen. De regulatorische afschrijvingstermijn van een actief staat los van het feit of een actief in werkelijkheid wel of niet in gebruik is. Daarom is zij het met TenneT eens dat een methode waarin desinvesteringen worden gebruikt een beter beeld geeft van de daadwerkelijk in beheer zijnde activa, mits desinvesteringen juist en volledig gerapporteerd worden. Daarom heeft zij TenneT verzocht om de voorgestelde methodiek met verantwoording van desinvesteringen nader te onderbouwen. TenneT heeft hier gehoor aan gegeven en heeft als aanvulling op haar zienswijze een technische notitie met de ACM gedeeld waarin zij de beheersmaatregelen beschrijft die aanwezig zijn om te borgen dat desinvesteringen juist en volledig worden verantwoord in haar administratie, en gerapporteerd kunnen worden aan de ACM. In deze notitie zijn daarnaast vier voorbeelden uitgewerkt om de ACM inzicht te geven in de systematiek die TenneT zal hanteren om de juistheid van desinvesteringen te bepalen. Naar het oordeel van de ACM zijn er voldoende beheersmaatregelen aanwezig bij TenneT om de juistheid en volledigheid van desinvesteringen te borgen. De ACM heeft ook geconcludeerd dat de praktische uitwerking van de systematiek voor het rapporteren van desinvesteringen die TenneT voorstelt werkbaar is. Door middel van de technische

¹⁶⁷ Zie randnummer 309 van de zienswijze van TenneT.

notitie heeft de ACM daarom voldoende zekerheid verkregen dat TenneT met ingang van 2021 de benodigde gegevens kan rapporteren voor het gebruik van desinvesteringen voor de bepaling van de verandering van de omvang van het net. Op basis van dit nieuwe inzicht past de ACM in het methodebesluit de bepaling van de verandering van de omvang van het net, en daarmee de schatting van de operationele kosten als gevolg van de veranderende netomvang, aan. Zij is het namelijk met TenneT eens dat deze methode beter aansluit bij de werkelijke situatie.

542. De ACM berekent de verandering van de operationele kosten door 1% te nemen van de verandering van de aanschafwaarden ten opzichte van de gemiddelde aanschafwaarden in de jaren 2018 tot en met 2020. Om tot een zuivere vergelijking van de aanschafwaarden te komen zijn bij een overstap naar de methode waarbij desinvesteringen gebruikt worden voor de bepaling van de veranderende netomvang de desinvesteringen sinds 2019 benodigd. De ACM heeft echter geen volledig beeld van de historische desinvesteringen van TenneT in de regulering en TenneT heeft aangegeven pas met ingang van de reguleringsdata 2021 de regulatorische desinvesteringen te kunnen rapporteren. Voor de jaren 2018 tot en met 2020 geldt daarom dat de aanschafwaarden van nog niet volledig afgeschreven activa de beste benadering van de daadwerkelijk in beheer zijnde activa blijven. Voor deze jaren zal de ACM daarom aansluiten bij de methode voor de bepaling van de netomvang zoals beschreven in de ontwerpbesluiten, waarbij zij de som neemt van de aanschafwaarde van alle investeringen die in dat jaar nog niet volledig zijn afgeschreven. Voor de berekening van de verandering van de netomvang in de jaren 2021 tot en met 2026 zal de ACM de som van de aanschafwaarde van alle bijgeschatte investeringen nemen om de groei van het net te schatten en zal zij deze som verminderen met de cumulatieve aanschafwaarde van de verwijderde activa.
543. De berekening van het gedeelte van de verandering van de operationele kosten als gevolg van de veranderende netomvang dat binnen scope wordt geplaatst, baseert de ACM in het ontwerpbesluit op het gedeelte van de operationele kosten dat voor het in stand houden van het net binnen scope geplaatst is. De operationele kosten voor het in stand houden van het net worden gebaseerd op operationele kosten in de peiljaren, waarop de θ wordt toegepast om te corrigeren voor het feit dat deze historische kosten niet (volledig) efficiënt zijn. Echter zijn de operationele kosten voor de veranderende netomvang niet afhankelijk van de operationele kosten in de peiljaren, dus is een dergelijke correctie niet op zijn plaats. De ACM is het daarom met TenneT eens dat zij voor zowel de operationele kosten voor het in stand houden van het net als voor de veranderende netomvang onterecht dezelfde aannames heeft gehanteerd bij de berekening van het gedeelte van de operationele kosten dat binnen scope wordt geplaatst.
544. De operationele kosten als gevolg van de veranderende netomvang zijn afhankelijk van de verandering van de som van aanschafwaarden van de in beheer zijnde activa, wat volgt uit de som van de aanschafwaarden van de bijgeschatte investeringen. Omdat de ACM voor het bijhouden uitgaat van door TenneT gerealiseerde investeringen in de peiljaren, is het conform het voorstel van TenneT in haar zienswijze noodzakelijk om bij de berekening van de verwachte efficiënte operationele kosten rekening te houden met de mogelijkheid dat deze gerealiseerde investeringen niet volledig efficiënt zijn. De ACM heeft daarom besloten om de berekening van de verandering van de operationele kosten aan te passen, zodat de verandering van de operationele kosten wordt

berekend op basis van de verandering van de som van de efficiënte aanschafwaarden van de in beheer zijnde activa. De ACM past Formule 15 in bijlage 1 van het methodebesluit Transporttaken TenneT hiervoor aan.¹⁶⁸

545. Bij de nacalculatie van de investeringen met een afschrijvingstermijn langer dan 10 jaar zal de ACM de stijging van de operationele kosten opnieuw berekenen. Het verschil tussen deze opnieuw berekende kosten en de oorspronkelijk geschatte kosten zal de ACM nacalculeren, zoals beschreven in paragraaf 9.1.6 van het methodebesluit Transporttaken TenneT.¹⁶⁹ De ACM vergelijkt daarbij de operationele kosten op basis van de efficiënte aanschafwaarden van bijgeschatte investeringen met de operationele kosten op basis van de gerealiseerde investeringen. Hierbij past de ACM geen θ toe op de gerealiseerde investeringen gedurende de reguleringsperiode 2022-2026.

Conclusie zienswijze “Bijschatten operationele kosten”

546. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in respectievelijk paragraaf 7.3.3 en bijlage 1 van het methodebesluit Transporttaken TenneT, paragraaf 7.3.2 en bijlage 1 van het methodebesluit Systeemtaken TenneT en paragraaf 8.3.3 en bijlage 1 van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee.

Zienswijze 68 “Opmerkingen over incrementele operationele kosten voor het net op zee”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Netbeheerder van het Net op Zee	Ja

Samenvatting zienswijze “Opmerkingen over incrementele operationele kosten voor het net op zee”

547. TenneT is van mening dat de uitkomst van 1,2% uit het onderzoek van DNV¹⁷⁰ geen recht doet aan de operationele kosten die zij voor het net op zee dient te maken. Zij vergelijkt haar inschatting van de operationele kosten met de operationele kosten zoals berekend door DNV, voor de investering Hollandse Kust Alpha. Aan de hand van de verschillende onderdelen in deze schatting zet zij uiteen waarom de door DNV berekende schatter niet alle door TenneT te verwachten operationele kosten dekt.

¹⁶⁸ De aanpassing van formule 15 wijkt echter wel af van hetgeen TenneT voorstelt in haar zienswijze. De formule vergt namelijk aanvullende aanpassingen voor de in randnummer 542 van deze zienswijzebijlage beschreven wijzigingen voor de berekening van de verwachte aanschafwaarden.

¹⁶⁹ Dit is ook beschreven in paragraaf 8.1.7 van het methodebesluit Systeemtaken TenneT en paragraaf 9.1.3 van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee.

¹⁷⁰ Op 1 maart 2021 is de naam DNV GL gewijzigd in DNV. Deze samenvatting en reactie op de zienswijze van TenneT gebruikt de nieuwe naam.

Logistieke kosten platform

548. TenneT stelt dat DNV voor het dagtarief van een standaard CTV (*crew transport vessel*) geen rekening heeft gehouden met brandstofkosten, kosten voor mobilisatie en demobilisatie en havengeld en dat de bron voor dit tarief mist. Uit de EU-tender voor Borssele blijken volgens TenneT fors hogere prijzen voor CTV's dan waar DNV vanuit gaat. Daarnaast geeft TenneT aan dat per jaar twee campagnes gepland worden waar grotere schepen (PSV's) met hogere tarieven voor nodig zijn en dat DNV daar geen rekening mee houdt. Andere onderdelen die TenneT mist in de schatting van DNV zijn kosten voor *Waiting on Weather*, de kosten voor voorbereidingswerkzaamheden, kosten voor het gebruik van een *Marine Operation Center* en enkele kleinere kostendrijvers zoals het verwerken van afvalstromen na onderhoudsactiviteiten op het platform en de huur van opslaglocaties. TenneT stelt dat als DNV deze posten niet afzonderlijk kan schatten, zij ofwel gebruik zou moeten maken van de opgave van TenneT, ofwel een algemene kostenopslag zou moeten hanteren. TenneT verzoekt de ACM de schatter voor logistieke kosten platform bij te stellen op basis van de schatting van TenneT.

Onderhoudskosten platform

549. TenneT kan de verschillen tussen haar eigen kosten en de inschatting van DNV van de onderhoudskosten voor het platform niet nader duiden omdat het haar niet duidelijk is welke onderhoudsactiviteiten, met welke frequentie en duur, DNV heeft opgenomen in haar schatting. Zij stelt voor een gedetailleerde vergelijking te maken van de uren om de oorzaak van dit verschil te achterhalen. TenneT valt met name het verschil in de kosten voor de 'topside' van het platform op en stelt dat deze waarschijnlijk veroorzaakt worden doordat er geen onderhoudswerkzaamheden voor de hulpsystemen zijn opgenomen en er geen rekening gehouden wordt met reistijd, instructies, pauzes en supervisie. TenneT verzoekt de ACM de schatter voor de onderhoudskosten voor het platform bij te stellen op basis van de schatting van TenneT.

Kabelonderzoeken

550. DNV baseert het aantal benodigde kabelonderzoeken¹⁷¹ per jaar voor alle netverbindingen op de vergunning voor Hollandse Kust Zuid. TenneT beargumenteert dat dit onjuist is, doordat de vereisten per netverbinding flink van elkaar kunnen verschillen. Ook vindt TenneT het onduidelijk waar de aanname voor het verlagen van het aantal onderzoeken voor de Maasgeul na de eerste twee jaar op gebaseerd is en stelt zij dat de kosten voor kabelonderzoek voor de inter-array-kabels meegenomen moeten worden.

¹⁷¹ TenneT spreekt in haar zienswijze over "cable surveys". In deze samenvatting en reactie op de zienswijze van TenneT wordt de Nederlandse vertaling van deze term, namelijk "kabelonderzoeken" gebruikt.

Verzekeringskosten

551. DNV geeft in haar rapport aan dat verzekeringskosten erg lastig te schatten zijn, en daar sluit TenneT zich bij aan. Ook begrijpt TenneT dat de ACM geen vergoeding voor verzekeringskosten wil vaststellen die achteraf te hoog blijkt te zijn. Omdat er geen sprake is van een robuuste schatter van verzekeringskosten, is TenneT van mening dat deze kosten nagecalculeerd dienen te worden.

Correctief onderhoud

552. TenneT beargumenteert dat de stellingname van DNV dat TenneT geen kosten maakt voor correctief onderhoud dat binnen de garantietermijn van de leveranciers valt niet correct is, doordat zij wel logistieke kosten moet maken en omdat er tijdens het uitvoeren van correctief onderhoud personeel van TenneT op het platform aanwezig moet zijn.
553. In de studie van DNV wordt enkel gesproken over correctief onderhoud voor de kabels en de koelingssystemen op het platform. Voor de overige systemen op het platform en het landstation is de statistische kans op correctief onderhoud volgens DNV klein. In de visie van TenneT is dit onjuist en moet er ook rekening gehouden worden met de statistische faalkans van bijvoorbeeld transformatoren en vermogensschakelaars. Een studie van de TU Delft bevestigt dit volgens TenneT, waaruit volgens haar ook blijkt dat een faalkans nog niet nauwkeurig vast te stellen is. TenneT verwacht hierdoor, en door de toepassing van deze faalkans in de studie van DNV op een beperkt aantal verbindingen, een significante afwijking tussen geschatte kosten en gerealiseerde kosten voor correctief onderhoud.
554. Voor correctief onderhoud aan de kabel gaat DNV er volgens TenneT onterecht van uit dat deze kosten altijd gedekt worden door de verzekeringscontracten. De mogelijkheid bestaat dat uit de jaarlijkse kabelonderzoeken blijkt dat de kabel niet meer op de juiste diepte ligt en herbegraven moet worden. Deze kosten worden niet gedekt door de verzekering. TenneT stelt dat daarom onderscheid gemaakt moet worden tussen de verschillende oorzaken van correctief onderhoud en een schatting moet worden opgenomen voor kosten die niet gedekt worden door de verzekering, waarin de huidige schattingsmethode niet voorziet.
555. Op het vlak van correctief onderhoud is de door DNV uitgevoerde studie volgens TenneT nog steeds gebaseerd op onvoldoende ervaringscijfers en biedt deze onvoldoende grond om de schatter op te baseren. Gezien de grote onzekerheid rondom correctief onderhoud is het primaire standpunt van TenneT dat kosten voor correctief onderhoud moeten worden nagecalculeerd. Om nacalculaties zo klein mogelijk te maken is het daarbij van belang ook kosten op te nemen voor correctief onderhoud van het platform en incidenten die niet gedekt worden door de verzekering. TenneT heeft haar eigen schatting voor de kosten voor correctief onderhoud opgenomen in de zienswijze.

Toepassing resultaat op Borssele

556. TenneT vindt het percentage zoals berekend door DNV niet onverkort toepasbaar op de reeds in gebruik genomen investeringen Borssele Alpha en Beta. In het rapport van DNV wordt gekeken naar

netverbindingen waarbij een deel van het periodiek onderhoud nog niet van toepassing is. TenneT stelt dat het onderhoudsprogramma voor Borssele Alpha en Beta zich in een andere fase bevindt dan de netverbindingen waar DNV zich op baseert, waardoor de totale kosten voor Borssele hoger uitvallen dan de schatter voor de andere platforms. Zij beargumenteert daarnaast dat ook bij een correctie voor het periodieke onderhoud het percentage van 1,2% niet op Borssele toegepast kan worden, omdat Borssele langere netverbindingen en daarmee hogere logistieke kosten en een hogere kans op correctief onderhoud heeft, meer kabelonderzoeken vereist en gemiddeld hogere verzekeringskosten kent dan de projecten in het DNV rapport. Als de ACM een forfaitaire vergoeding wil vaststellen voor Borssele, moeten de hogere kosten voor kabelonderzoeken, logistiek en correctief onderhoud alsnog in het onderzoek verwerkt worden, aldus TenneT.

Toepassing percentage op gewijzigde investeringswaarde

557. TenneT verzoekt de ACM om de kosten voor het landstation uit de investeringswaarde van de projecten Hollandse Kust Noord en Hollandse Kust West Alpha (op basis waarvan het percentage berekend wordt) te verwijderen. De kosten van dit landstation zijn namelijk geen onderdeel van het net op zee. Door de kosten te delen door een evident te hoog bedrag zal de vergoeding voor operationele kosten te laag zijn.

Reactie zienswijze "Opmerkingen over incrementele operationele kosten voor het net op zee"

558. Zoals beschreven in de reactie op zienswijze "Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee" heeft de ACM een aanvullende opdracht gegund aan DNV om de ACM te helpen met de beantwoording van de zienswijze van TenneT. De antwoorden op deze vragen heeft de ACM in de volgende randnummers verwerkt. Indien hierbij verwezen wordt naar het definitieve rapport van DNV, dan gaat het om het door DNV aangepaste rapport op basis van de aanvullende opdracht, dat is gepubliceerd als bijlage van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee.

Logistieke kosten platform

559. De kostprijs die DNV heeft opgenomen voor de CTV is gebaseerd op de verwachting dat een exploitant een specifiek vaartuig beschikbaar heeft om transfers en ondersteuningsoperaties uit te voeren en tegelijkertijd ook andere activa exploiteert, waardoor het mogelijk is deze kosten te optimaliseren.. TenneT exploiteert verschillende offshore netverbindingen. Rekening houdend met het feit dat de Hollandse Kust en Borssele activa zich ongeveer in hetzelfde gebied bevinden, verwacht DNV dat de exploitant raamwerkovereenkomsten en speciale schepen voor dergelijke operaties heeft. Als schepen af en toe moeten worden gemobiliseerd, kan het dagtarief inderdaad hoger zijn, maar hier gaat DNV in haar schatting niet vanuit. Daar tegenover staat wel dat DNV in haar schatting transportkosten heeft toegewezen aan elke onderhoudsactiviteit, zonder expliciete overwegingen van potentiële synergiën bij het combineren van onderhoudsactiviteiten. Dit resulteert naar verwachting in een overschatting van de logistieke kosten.

560. DNV erkent dat brandstofkosten ontbreken in haar schatting. Omdat zij het met TenneT eens is dat deze wel onderdeel uit zouden moeten maken van de schatting, heeft zij de dagtarieven voor de CTV en de *survey vessel* met 15% opgehoogd. DNV heeft aangegeven dat kosten voor mobilisatie en demobilisatie niet inbegrepen zijn in het dagtarief van een standaard CTV, omdat zij aangenomen heeft dat er een specifieke CTV voor een lange termijn gecharterd wordt door TenneT en gereed is om operaties uit te voeren voor projecten in de omgeving waarin de platforms zich bevinden. Voor *survey* vessels heeft DNV wel kosten voor mobilisatie en demobilisatie opgenomen. Het verwijt van TenneT, dat DNV geen havengelden heeft opgenomen, is niet correct. Alhoewel DNV aanneemt dat havengelden minimaal zijn, heeft ze deze wel opgenomen in de schatting voor de transportkosten.
561. DNV heeft bevestigd dat de inzet van de PSV in de schatting ontbrak. De kosten die TenneT in haar zienswijze opneemt voor de twee campagnes waarvoor de PSV nodig is, beschouwt DNV als redelijk. Deze kosten heeft zij daarom alsnog opgenomen in haar schatting. Daarnaast is DNV het met TenneT eens dat het redelijk is om rekening te houden met kosten voor *Waiting on Weather* voor de CTV en de *survey vessel*. Alhoewel de inzet van *survey* vessels in principe kan worden gepland op dagen met goed weer, kan het gebruik ervan vele dagen in beslag nemen. Zelfs als ze zijn gepland voor maanden met goed weer, kunnen ze dus worden beïnvloed door het weer. Volgens DNV kan TenneT de inzet van de PSV's, die twee keer per jaar worden ingezet, zo plannen dat deze enkel bij goed weer worden ingezet. DNV heeft daarom – in tegenstelling tot wat TenneT voorstelt – geen kosten voor *Waiting on Weather* voor de PSV opgenomen in haar schatting. Om de hoogte van de kosten voor *Waiting on Weather* te bepalen heeft DNV aanvullende beoordelingen uitgevoerd van de potentiële toegankelijkheid op de locaties met een weervenster van 12 uur en een CTV die in staat is om bij een golfhoogte van 1,5 meter veilig bij de locaties aan te komen. Met behulp van door DNV verzamelde meteorologische en oceanografische gegevens in de regio van de windparken Hollandse Kust Zuid 3 en 4 heeft zij de jaarlijkse bereikbaarheid geschat. Uit deze aanvullende beoordeling blijkt dat de platforms in deze regio ongeveer 71% van de tijd per jaar toegankelijk zijn. De aanname dat de platforms voor 30% van de tijd niet toegankelijk zijn, zoals geschat door TenneT, wordt daarom als redelijk beschouwd. Zij heeft de kosten voor de CTV en de *survey vessel* daarom met 30% opgehoogd. De toepassing van de 30% aanname op het dagtarief voor de *survey* vessels is volgens DNV echter een conservatieve aanname.
562. Wat betreft de kosten van voorbereidingswerkzaamheden geeft DNV aan er vanuit te gaan dat het laden en lossen van de onderdelen wordt gedekt door de kosten van de technici en de scheepsbemanning, die onderdeel uitmaken van de schatting van de tarieven voor de schepen. Op basis van de informatie die DNV eerder van TenneT ontvangen heeft, gaat zij er vanuit dat de kosten van een Marine Operation Center onderdeel uitmaken van de door TenneT gerapporteerde *overarching costs*¹⁷², die DNV heeft overgenomen in haar schatting. TenneT heeft namelijk aangegeven dat de kosten voor operational management (onderdeel van de *overarching costs*) alle

¹⁷² Dit betreffen kosten voor de volgende kostensoorten: operational management; support functions; safety, health and environment; controlling/warranty management; IT-costs & Telecommunications; 24/7 Support lines and systems. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze kosten paragraaf 7.1.3.2 in het rapport van DNV.

kosten omvatten die betrekking hebben op het voorbereiden en plannen van maintenance trips. DNV heeft daarom hiervoor geen aanvullende kosten opgenomen in haar schatting. De kleinere kostendrijvers die TenneT benoemt, waarvan zij vindt dat DNV daarvoor gebruik zou moeten maken van de opgave van TenneT, ofwel een algemene kostenopslag zou moeten hanteren, worden volgens DNV al ondervangen door het toepassen van conservatieve schattingen voor de frequentie en de duur van onderhoudsactiviteiten. DNV acht het daarom niet benodigd om een aanvullende kostenopslag te hanteren.

563. Op basis van de toelichtingen en de gemaakte aanpassingen door DNV ziet de ACM geen reden om van de schatting van DNV af te wijken. Zij zal dus geen gehoor geven aan het verzoek van TenneT, om de schatter voor de onderhoudskosten voor de logistieke kosten bij te stellen op basis van de schatting van TenneT.

Onderhoudskosten platform

564. In randnummer 59 van deze zienswijzebijlage heeft de ACM beschreven hoe DNV tot haar bottom-up schatting is gekomen. In verband met betrouwbaarheid kan DNV niet alle details geven met betrekking tot de duur en de frequentie van individuele activiteiten, omdat het in sommige gevallen gaat om data die te herleiden zijn naar offshore projecten en service contracten waarvoor DNV strikte vertrouwelijkheidsclausules heeft getekend. In randnummer 57 van deze zienswijzebijlage beschrijft de ACM dat de berekeningen van DNV en TenneT niet op detailniveau met elkaar te vergelijken zijn. Daarbij komt dat TenneT de bedragen die zij in Tabel 9 van haar zienswijze heeft opgenomen niet verder heeft onderbouwd. Daardoor is het voor DNV niet mogelijk om aan te geven of de door TenneT gemaakte vergelijking redelijk is of niet. Ook merkt DNV op dat er rekening mee moet worden gehouden dat de door TenneT gehanteerde cijfers slechts geschatte kosten betreffen, terwijl de schatting van DNV ook rekening houdt met de gerealiseerde kostencijfers van verschillende netverbindingen op zee die al in gebruik zijn.

565. TenneT heeft aangegeven dat met name het verschil in de kosten voor de 'topside' van het platform opvalt en zij geeft hiervoor als mogelijke oorzaken dat geen onderhoudswerkzaamheden zijn opgenomen voor de hulpsystemen en dat geen rekening gehouden wordt met reistijd, instructies, pauzes en supervisie. DNV geeft aan dat kosten van onderhoudswerkzaamheden zijn opgenomen voor de volgende onderdelen: dieselgeneratoren, veiligheidsapparatuur, blikseminstallaties, airconditioningsystemen, batterijen, water- en oliereservoirs, reactoren en koelsystemen voor reactoren. Ook heeft zij algemene tijdsduren opgenomen ter dekking van de werktijd op locatie, evenals reizen, pauzes en supervisie. De ACM ziet dan ook geen reden om van de kostenschatting van DNV af te wijken en deze bij te stellen op basis van de schatting van TenneT.

Kabelonderzoeken

566. DNV is het met TenneT eens dat de vereisten voor het aantal benodigde kabelonderzoeken per netverbinding kunnen verschillen. Voor het tracégedeelte van Hollandse Kust zuid in de Maasgeul en voor de volledige tracégedeeltes voor Borssele zijn specifieke vereisten opgenomen voor het

aantal benodigde kabelonderzoeken.¹⁷³ Voor de andere netverbindingen en het overige deel van de kabel van Hollandse Kust zuid, is dit niet het geval. Daarvoor is enkel opgenomen dat de wijze en frequentie van monitoring door de vergunninghouder in een monitoringsplan moeten worden opgenomen en voor het einde van de aanlegwerkzaamheden ter goedkeuring aan de waterwetbeheerder moeten worden voorgelegd. DNV is voor deze netverbindingen daarom uitgegaan van een conservatieve schatting van twee onderzoeken per jaar in de eerste twee jaar en één kabelonderzoek in de jaren daarna. DNV heeft het aantal benodigde kabelonderzoeken voor alle Hollandse Kust netverbindingen dus inderdaad gebaseerd op de vergunning voor Hollandse Kust zuid, waarbij zij de vereisten voor het tracégedeelte in de Maasgeul heeft toegepast op het volledige tracé. Hierbij benadrukt DNV dat het verlagen van het aantal onderzoeken na twee jaar niet gebaseerd is op een aanname, zoals TenneT stelt, maar op de vereisten uit de vergunning. In het definitieve rapport heeft zij de aannames die zij heeft gehanteerd voor het aantal benodigde kabelonderzoeken van de Hollandse Kust netverbindingen verduidelijkt. Voor de Borssele netverbindingen hanteert DNV een conservatieve schatting voor het aantal benodigde kabelonderzoeken van twee kabelonderzoeken per jaar voor het volledige tracégedeelte.¹⁷⁴ Wat betreft de inter-array-kabels is DNV het met TenneT eens dat kosten voor kabelonderzoeken hiervan ontbraken. Zij heeft deze daarom toegevoegd aan haar schatting.

Verzekeringskosten

567. De ACM toetst het verzoek van TenneT met betrekking tot de nacalculatie van de verzekeringskosten aan de hand van het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 9.1.2 van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee. De ACM hanteert hierbij het uitgangspunt 'niet nacalculeren'. Hierbij acht de ACM twee overwegingen uit het nacalculatiekader relevant. De eerste relevante overweging is of het zinvol is om de netbeheerder op dit punt een prikkel tot kostenverlaging te geven. Ten tweede is het de vraag of de ACM de verzekeringskosten goed kan schatten. In het nacalculatiekader is nog een derde overweging opgenomen, waarin wordt overwogen in hoeverre het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit in de weg staat. Voor de verzekeringskosten staat het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en de kwantiteit niet in de weg. De ACM acht deze overweging uit het nacalculatiekader daarom niet relevant.
568. De eerste relevante vraag is of het zin heeft om TenneT een prikkel te geven tot kostenverlaging. Voor een deel zullen de kosten voor de verzekeringen die TenneT afsluit afhankelijk zijn van de prijs in de markt. TenneT kan echter door het efficiënt inkopen¹⁷⁵ en het uitzetten van een goede tender de kosten van de verzekeringspremie beïnvloeden. DNV geeft daarnaast in haar rapport aan dat TenneT een risicoafweging kan maken met betrekking tot welke kosten zij verzekert. Dit kan

¹⁷³ Voor Hollandse Kust zuid betreft dit twee onderzoeken per jaar in de eerste twee operationele jaren voor het tracégedeelte in de Maasgeul en voor Borssele betreft dit twee onderzoeken per jaar voor het tracégedeelte in het GNB beheersgebied en één onderzoek per jaar in de Noordzee.

¹⁷⁴ Zie randnummer 578 van deze zienswijzebijlage voor een uitgebreidere toelichting over het opnemen van de Borssele netverbindingen in het onderzoek van DNV.

¹⁷⁵ Bijvoorbeeld door een portfolio van investeringen samen te verzekeren.

uiteindelijk zelfs effect hebben op de operationele kosten voor correctief onderhoud en op de kapitaalkosten voor (vervangings)investeringen.¹⁷⁶ Bij volledige nacalculatie van de verzekeringskosten zou de prikkel verdwijnen om een zuivere afweging te maken tussen het afkopen van financiële risico's versus het zelf dragen van deze financiële risico's. Daarnaast zou de prikkel om verzekeringen zo efficiënt mogelijk in te kopen verdwijnen. Kortom, de ACM acht het zinvol en gewenst om TenneT een prikkel te geven voor kostenverlaging.

569. De volgende relevante vraag is of de ACM de verzekeringskosten goed kan schatten. Zowel DNV als TenneT geven aan dat verzekeringskosten lastig te schatten zijn. TenneT geeft aan dat zij verwacht dat deze verzekeringskosten met circa [Vertrouwelijk]% zullen stijgen (ten opzichte van de huidige verzekeringskosten) op basis van de verwachte ontwikkelingen in de markt. Op basis van haar expertise en kennis over vergelijkbare projecten geeft DNV aan dat de huidige verzekeringskosten van TenneT realistisch en marktconform zijn. Daarnaast zegt DNV dat het inderdaad een volatiele markt is waarin een grote stijging¹⁷⁷ tot de mogelijkheden kan behoren.
570. Zowel DNV als TenneT geven aan dat het lastig is om tot een goede schatter te komen. Het gaat om een volatiele markt waar de prijzen snel kunnen stijgen of dalen. Het gaat echter alleen om een prijseffect, er zijn immers geen overige effecten of onzekerheden waardoor de verzekeringskosten niet goed te schatten zijn.¹⁷⁸ Hier staat tegenover dat de ACM 'niet nacalculeren' als uitgangspunt hanteert. De ACM ziet daarnaast wel degelijk nut in een prikkel om de verzekeringskosten laag te houden. De ACM is het met TenneT eens dat een stijging van de verzekeringskosten realistisch is. TenneT heeft aangegeven dat haar beste schatting is dat de huidige verzekeringskosten met [Vertrouwelijk]% zullen stijgen. De ACM concludeert op basis hiervan dat het daarom realistisch is om voor de schatter uit te gaan van het 'hoge scenario' uit het rapport van DNV ([Vertrouwelijk]% stijging) voor de verzekeringskosten, maar deze kosten niet na te calculeren.

Correctief onderhoud

571. De stelling van TenneT dat DNV geen rekening houdt met de kosten die TenneT maakt voor correctief onderhoud binnen de garantietermijn van leveranciers deelt DNV niet. De kosten voor garantiebeheer en de planning van correctief onderhoud, maken onderdeel uit van de overarching costs welke door TenneT gerapporteerd zijn en overgenomen zijn door DNV. Verder heeft DNV, zoals gespecificeerd in haar rapport, de logistieke, arbeids- en materiaalkosten van TenneT tot een waarde ter hoogte van het eigen risico van de verzekering per gebeurtenis in de kostenschatting opgenomen.

¹⁷⁶ Op pagina 28 van haar rapport zegt DNV hierover: "If TenneT is following an insurance policy that is more open to risks, this could potentially result in higher corrective maintenance costs and a higher level of capital expenditures related to replacements of asset and equipment."

¹⁷⁷ DNV geeft in haar rapport echter ook aan dat er zich een daling van de verzekeringskosten zou kunnen voordoen.

¹⁷⁸ Het is immers duidelijk welke objecten TenneT moet/wil verzekeren, en TenneT weet daarnaast al waar zij zich tegen verzekert. Daarnaast is de premie altijd afhankelijk van de waarde van het object. Het ligt echter aan de prijzen in de markt welk percentage van de waarde van het object de verzekeringsmaatschappij verlangt.

572. DNV is het daarnaast niet met TenneT eens dat zij ook rekening zou moeten houden met de statistische faalkans van bijvoorbeeld transformatoren en vermogensschakelaars. Zij heeft de studie waar TenneT naar verwijst bekeken en komt tot een andere conclusie dan TenneT. In deze studie wordt een statistische faalkans van 0,037 benoemd voor een transformator en 0,025 voor een vermogensschakelaar.¹⁷⁹ Dit zijn dus zeldzame gebeurtenissen (eens per 27 jaar en eens per 40 jaar respectievelijk), die zich naar verwachting niet in de eerste 8 jaar¹⁸⁰ na ingebruikname voor zullen doen. DNV vindt het daarom gepast om hiervoor geen kosten op te nemen in haar schatting. Voor de statistische faalkans van de exportkabels is DNV uitgegaan van 0,15¹⁸¹ per jaar per kabel (eens per 6 jaar). Zij is het met TenneT eens dat de frequentie van correctief onderhoud aan kabels onzeker is. Echter is het volgens haar niet het geval dat deze kosten niet geschat kunnen worden. Daarbij komt dat de kosten van correctief onderhoud van de export kabel verzekerd zijn, en dus maximaal het eigen risico per gebeurtenis bedragen.
573. Verder stelt TenneT dat DNV er onterecht vanuit gaat dat de kosten voor correctief onderhoud aan de kabel altijd gedekt worden door verzekeringscontracten. DNV geeft aan dat zij de omvang van de verzekering niet in detail beoordeeld heeft. Zij kan daarom niet beoordelen welke specifieke incidenten onder de verzekering vallen. Het maken van een onderscheid tussen kosten die wel of niet gedekt worden door de verzekering is dan ook niet mogelijk. Wel heeft DNV aangegeven dat zij – zoals ook TenneT aangeeft – bij andere projecten ziet dat het herbegraven van kabels niet gedekt wordt door de verzekering. Ook benadrukt DNV dat de schatting van TenneT voor de kosten voor correctief onderhoud voor het onverzekerde deel van de kabel volgens haar gebaseerd is op onjuiste aannames. TenneT heeft deze kosten namelijk geschat op basis van de recente herstelwerkzaamheden aan NorNed en COBRACable, welke beide HDVC-kabels zijn. DNV is van mening dat onderhoudskosten van HDVC-kabels niet te vergelijken zijn met HVAC-kabels, aangezien de uitvalspercentages hoger zijn voor HDVC-kabels. Verder wordt de redenering dat kabels even vaak falen als transformatoren geëxtrapoleerd met de verkeerde kosten en faalpercentages van de kabels. In werkelijkheid worden hogere uitvalspercentages van kabels dan uitvalpercentages van transformatoren gebruikt, zoals beschreven in het randnummer hierboven.
574. De ACM toetst het verzoek van TenneT met betrekking tot nacalculatie van de kosten voor correctief onderhoud aan de hand van het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 9.1.2 van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee. De ACM hanteert hierbij het uitgangspunt 'niet nacalculeren'. Hierbij acht de ACM twee overwegingen uit het nacalculatiekader relevant. De eerste relevante overweging is of het zinvol is om de netbeheerder op dit punt een prikkel tot kostenverlaging te geven. Ten tweede is het belangrijk of de ACM de kosten voor correctief onderhoud goed kan schatten. In het nacalculatiekader is nog een derde overweging opgenomen,

¹⁷⁹ Reliability of transmission networks, TU Delft, 2017, pagina 92.

¹⁸⁰ Borssele Alpha is de eerste netverbinding die in gebruik is genomen, namelijk in 2019. Indien de gebeurtenis zich naar verwachting niet in de eerste 8 jaar na ingebruikname voordoet, dan doet de gebeurtenis zich naar verwachting dus voor geen enkele netverbinding van het net op zee voor in de reguleringsperiode 2022-2026.

¹⁸¹ Gemiddeld genomen. Zij heeft namelijk de statistische faalkans per km per jaar, van 0.0029 vermenigvuldigd met de kabellengtes.

waarin wordt overwogen in hoeverre het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit in de weg staat. Voor de kosten voor correctief onderhoud staat het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en de kwantiteit niet in de weg. De ACM acht deze overweging uit het nacalculatiekader daarom niet relevant.

575. De eerste relevante vraag is of het zin heeft om TenneT een prikkel te geven tot kostenverlaging. Dit is volgens de ACM het geval. Door de netverbindingen goed aan te leggen en op de juiste momenten onderhoud te plegen kan TenneT invloed uitoefenen op de hoogte van de kosten voor correctief onderhoud. Het is dus zinvol en gewenst om TenneT een prikkel te geven voor kostenverlaging. Ook bestaat er een samenhang tussen de kosten voor verzekeringen en de kosten voor correctief onderhoud. Indien het correctieve onderhoud volledig wordt nagecalculeerd en de verzekeringskosten niet, heeft TenneT een prikkel hebben om zich onder te verzekeren. De herbegravingen vormen hier een uitzondering op omdat zowel TenneT als DNV heeft aangegeven dat deze kosten niet goed te verzekeren zijn. Daarnaast moet TenneT zich bij het begraven van de kabels aan bepaalde verplichtingen houden (minimale dieptes) uit vergunningen van Rijkswaterstaat. Het is logisch dat TenneT de kabels op deze dieptes begraaft. Om kabelherbegravingen te voorkomen zou TenneT kabels veel dieper kunnen begraven dan de vergunningen voorschrijven. Dit is echter niet nuttig en efficiënt omdat het leidt tot (veel) hogere investeringskosten. Het is daarom niet zinvol om TenneT een prikkel te geven tot kostenverlaging met betrekking tot herbegravingen.
576. De tweede relevante vraag is of de ACM de kosten van correctief onderhoud goed kan schatten. De ACM is van mening dat de schatting van DNV voor correctief onderhoud een goede afspiegeling is van de redelijk te verwachten kosten (exclusief de kosten voor herbegravingen) binnen de reguleringsperiode 2022-2026. Zij kan zich vinden in de methode die DNV hiervoor hanteert, waarbij alleen gebeurtenissen welke zich naar verwachting gedurende de reguleringsperiode voor zullen doen, meegenomen worden in de schatting. Correctief onderhoud dat nodig is naar aanleiding van een gebeurtenis die bijvoorbeeld in 1 op de 25 jaar plaatsvindt, is hierdoor geen onderdeel van de schatting van DNV. DNV geeft aan dat er anders rekening gehouden moet worden met véél meer zeldzame gebeurtenissen die eens in de zoveel jaar zouden kunnen plaatsvinden, maar zeer onwaarschijnlijk zijn. Indien DNV voor al deze gebeurtenissen op basis van kans keer impact een schatting opneemt, dan zal dit leiden tot een aanzienlijke stijging van de operationele kosten, terwijl het zeer onwaarschijnlijk is dat deze gebeurtenissen plaats zullen vinden. Dat de frequentie van correctief onderhoud aan de export kabels niet exact te schatten is, doet hier volgens de ACM geen afbreuk aan. Doordat TenneT alleen de kosten voor het eigen risico moet dragen, verwacht de ACM geen grote over- of onderschatting van de kosten voor correctief onderhoud aan de kabels – niet zijnde herbegravingen. Voor de kosten voor herbegravingen ligt dit volgens de ACM anders. De kosten van herbegravingen zijn afhankelijk van de lengte en diepte van de herbegraving. Dit is van te voren niet te voorspellen. Het is daarnaast niet goed mogelijk om in te schatten wat de statistische kans is op een gebeurtenis waardoor herbegraving nodig is. DNV is het met TenneT eens dat de kosten van herbegravingen aanzienlijk kunnen zijn. De ACM concludeert daarom dat de kosten van herbegravingen aanzienlijk kunnen zijn en niet goed zijn te schatten.

577. De ACM concludeert dat de kosten voor correctief onderhoud (exclusief de kosten voor herbegravingen) goed te schatten zijn. Met het correctieve onderhoud – niet zijnde herbegravingen - wordt of rekening gehouden in de schatter of het is onwaarschijnlijk dat het nodig zal zijn in de komende periode. Ook ziet de ACM nut in een prikkel om deze kosten laag te houden. De ACM hanteert als uitgangspunt 'niet nacalculeren' en ziet onvoldoende reden om hier voor correctief onderhoud - niet zijnde herbegravingen - van af te wijken. Hiermee houdt de ACM ook rekening met de wisselwerking tussen verzekeringskosten en correctief onderhoud. Voor het correctieve onderhoud met betrekking tot herbegravingen van kabels komt de ACM tot een andere conclusie. Dit correctieve onderhoud is niet goed te schatten en het is niet nuttig om TenneT hier een prikkel voor te geven. Daarnaast is DNV het met TenneT eens dat de kosten voor herbegravingen niet te verzekeren zijn. De ACM concludeert dat de kosten voor specifiek de herbegravingen van kabels daarom in aanmerking komen voor volledige nacalculatie.

Toepassing resultaat op Borssele

578. De ACM kan de argumentatie van TenneT volgen. Het verschil in de fase waarin de netverbindingen van Borssele zich bevinden ten opzichte van de Hollandse Kust netverbindingen en het verschil in lengte van de export kabels geven volgens de ACM voldoende aanleiding om het percentage uit het onderzoek van DNV voor de Hollandse Kust netverbindingen niet onverkort toe te passen op de Borssele netverbindingen. Een onderdeel van de aanvullende opdracht die de ACM aan DNV heeft gegeven, is dat DNV haar onderzoek uitbreidt naar de schatting van de operationele kosten voor de investeringen Borssele Alpha en Beta.¹⁸² Deze schatting leidt tot operationele kosten voor Borssele Alpha en Beta van 1,5% van het investeringsbedrag per jaar uitgaande van het hoge scenario.

Toepassing percentage op gewijzigde investeringswaarde

579. DNV gebruikt een bottom-up methode om de (incrementele) operationele kosten van het net op zee te schatten. Dit betekent dat zij de operationele kosten per netverbinding per jaar schat op basis van alle benodigde activiteiten die de netbeheerder van het net op zee moet ondernemen voor beheer en onderhoud in een bepaald jaar. DNV berekent vervolgens op basis van deze operationele kosten per netverbinding per jaar en op basis van de (verwachte) investeringswaarden een uniform percentage. Deze verwachte investeringswaarden zijn onder andere gebaseerd op het investeringsplan van de netbeheerder van het net op zee. In haar investeringsplan is het landstation waar TenneT in haar zienswijze naar verwijst echter nog toegerekend aan het net op zee, waardoor het onderdeel is van de investeringswaarde die DNV gebruikte om het uniforme percentage te berekenen. DNV heeft hier, op basis van de door TenneT verstrekte informatie in haar zienswijze, voor gecorrigeerd door de investeringswaarden voor Hollandse Kust Noord en Hollandse Kust West Alpha aan te passen.

580. De ACM kan niet uitsluiten dat de wijziging van de investeringswaarden voor Hollandse Kust Noord en Hollandse Kust West Alpha de enige wijziging van investeringswaarden is die zich zal voordoen

¹⁸² Zie hiervoor tabel 11 van het definitieve rapport van DNV dat als bijlage bij het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee gepubliceerd wordt.

voor de nog in gebruik te nemen netverbindingen. Indien de gerealiseerde investeringswaarde (fors) afwijkt van de verwachte investeringswaarde die DNV gebruikt om het percentage te berekenen, zal dit invloed hebben op de hoogte van de operationele kosten die de ACM berekent als percentage van de investeringswaarde. Indien een gerealiseerde investeringswaarde bijvoorbeeld veel lager blijkt, dan is het gevolg dat de netbeheerder van het net op zee lagere operationele kosten vergoed krijgt. Het tegenovergestelde geldt indien een gerealiseerde investeringswaarde veel hoger uitvalt. De ACM acht het daarom zuiverder om de vergoeding van de operationele kosten voor het net op zee niet af te laten hangen van de investeringswaarden. Het onderzoek van DNV voorziet immers in een schatting voor de operationele kosten in euro's per jaar per netverbinding, waardoor het berekenen van een uniform percentage niet noodzakelijk is voor de berekening van de vergoeding voor de efficiënte operationele kosten. De ACM gebruikt daarom in haar methodebesluit in plaats van een percentage de schatting van DNV van de efficiënte operationele kosten in absolute getallen. DNV presenteert deze absolute getallen in haar definitieve rapport in tabel 9 voor de Hollandse Kust netverbindingen en in tabel 13 voor de Borssele netverbindingen.¹⁸³

Conclusie zienswijze “Opmerkingen over incrementele operationele kosten voor het net op zee”

581. De zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 8.3.3 en paragraaf 9.2.1 van het methodebesluit.

¹⁸³ Deze absolute getallen worden gepresenteerd per netverbinding per jaar in prijspeil 2020. De ACM zal deze kosten corrigeren voor inflatie.

7 Bepalen van de waarde van de parameters

7.1 Dynamische efficiëntieparameter TenneT

Zienswijze 69 “TenneT is het eens met de gebruikte methode en stappen in de berekening, maar de hoogte van de dynamische efficiëntieparameter is ten onrechte aangeduid als conservatief”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “TenneT is het eens met de gebruikte methode en stappen in de berekening, maar de hoogte van de dynamische efficiëntieparameter is ten onrechte aangeduid als conservatief”

582. TenneT concludeert dat de ACM voor de berekening van de frontier shift vrijwel volledig bij de berekening van het vorige methodebesluit aansluit. In de onderzoeken wordt gebruik gemaakt van een recentere versie van de EU KLEMS-dataset. Met deze dataset wordt een recentere peilperiode gebruikt en wordt een gewogen gemiddelde berekend van de frontier shift van acht Nederlandse sectoren. TenneT kan deze stappen volgen. Ook het gebruik van een frontier shift voor het net op zee, die nieuw is, kan TenneT volgen. De uitkomsten kan TenneT ook volgen.
583. TenneT is het er echter niet mee eens dat de gebruikte score een *conservatieve schatting* van de frontier shift wordt genoemd. Ten eerste is de frontier shift voor de periode 2022-2026 hoger dan die in voorgaande periode (0,5% ten opzichte van 0,0%). Daarnaast stelt TenneT ook dat het onduidelijk is dat divergentie in Nederland heeft plaatsgevonden. De ACM heeft in reactie op de zienswijze van GTS op het methodebesluit 2022-2026 GTS¹⁸⁴ verwezen naar een studie van het CPB¹⁸⁵ waaruit zou blijken dat divergentie plaatsvindt voor de productie-industrie in Nederland. TenneT merkt echter op dat hierbij slechts één deelsector (*other manufacturing: repair and installation of machinery and equipment*) is onderzocht die wordt gebruikt om de frontier shift voor TenneT te berekenen. Hieruit valt niet te concluderen dat divergentie plaatsvindt binnen de voor TenneT relevante sectoren. Daarnaast kan niet op basis van een gemiddelde productiviteitsverbetering worden geconcludeerd dat Nederland en andere Europese landen vergelijkbaar zijn, omdat bij divergentie juist de spreiding van verbetering van de verschillende bedrijven relevant is. Tot slot stelt TenneT dat het benchmarkonderzoek juist een indicatie geeft voor een negatieve frontier shift. Hoewel TenneT erkent dat de waarde voor de frontier shift uit het onderzoek naar de statische efficiëntieparameter niet bruikbaar is, ondersteunt deze geenszins de claim van de ACM dat de frontier shift conservatief is.

Reactie zienswijze “TenneT is het eens met de gebruikte methode en stappen in de berekening, maar de hoogte van de dynamische efficiëntieparameter is ten onrechte aangeduid als conservatief”

¹⁸⁴ Methodebesluit GTS 2022-2026, Bijlage 5 - Reactie op de zienswijzen van belanghebbenden, ACM/UIT/542662, randnummer 221-222.

¹⁸⁵ CBS (2020), Productivity dispersion in Dutch manufacturing from 1978 to 2016.

584. De ACM verwelkomt de opmerkingen van TenneT over de berekening van de frontier shift en de waardes.
585. In reactie op de stelling dat de frontier shift ten onrechte als conservatief zou zijn aangemerkt, brengt de ACM het volgende naar voren. Uit de analyse op landenniveau voor alle relevante deelsectoren blijkt dat er aanwijzingen zijn om toegenomen divergentie tussen koplopers en volgers te veronderstellen, waardoor de gemiddelde productiviteitsverbetering als conservatieve inschatting kan worden gezien. Het is aannemelijk dat dit ook voor Nederland geldt en daarmee voor Nederlandse bedrijven. Dat de schatting hoger is dan in vorige periode, doet hier niet aan af.
586. Dat in de studie van het CBS,¹⁸⁶ waar de ACM naar heeft verwezen in de reactie op de zienswijze GTS, slechts één deelsector (*other manufacturing: repair and installation of machinery and equipment*) is betrokken die wordt gebruikt om een gedeelte van de frontier shift te bepalen, doet hier ook niet aan af. Immers, deze studie wijst in de richting van toenemende divergentie, evenals de eerdere studie van het CBS.¹⁸⁷ Bij deze studies is overigens de volledige productie sector (manufacturing) betrokken, en niet alleen de deelsector *other manufacturing: repair and installation of machinery and equipment*. Ook wijst de ACM (zoals ook eerder in het ontwerpbesluit) op de bevindingen van het OECD, waar internationaal bewijs is gevonden dat het gat tussen koploper en volgers in uiteenlopende sectoren toeneemt.¹⁸⁸ Kortom, zowel de studies van Economic Insights, het CBS en het OECD wijzen voor verschillende sectoren in de richting van toenemende divergentie tussen koplopers en volgers. Hierdoor is het aannemelijk dat er in het algemeen sprake is van divergentie tussen koplopers en volgers, waardoor de frontier shift conservatief zou zijn.
587. In reactie op de stelling over de negatieve frontier shift uit het benchmarkonderzoek, benadrukt de ACM dat deze frontier shift niet bruikbaar en representatief is. Voor de redenen hiervoor verwijst de ACM naar het methodebesluit Transporttaken TenneT, paragraaf 7.4.4. De frontier shift uit het benchmarkonderzoek kan dus niet worden gebruikt om een uitspraak te doen over de vraag of de frontier shift conservatief is.

Conclusie zienswijze “TenneT is het eens met de gebruikte methode en stappen in de berekening, maar de hoogte van de dynamische efficiëntieparameter is ten onrechte aangeduid als conservatief”

588. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

¹⁸⁶ CBS (2020), Productivity dispersion in Dutch manufacturing from 1978 to 2016.

¹⁸⁷ CBS (2019), Comparing productivity patterns from MultiProd across different sources.

¹⁸⁸ Zie bijvoorbeeld OECD, The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy, november 2016 en OECD, The great divergence(s), mei 2017.

7.2 Productiviteitsverandering regionale netbeheerders

Zienswijze 70 “De ACM gebruikt voor de schatting van de productiviteitsverandering gegevens die niet representatief zijn”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
NBNL	RNB E RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “De ACM gebruikt voor de schatting van de productiviteitsverandering gegevens die niet representatief zijn”

589. NBNL stelt in haar zienswijze dat de omstandigheden in de meetperiode vergelijkbaar moeten zijn met die in de periode waarvoor de productiviteitsverandering wordt geschat, wanneer voor die schatting van de productiviteitsverandering gebruik wordt gemaakt van realisaties. Vervolgens stelt NBNL dat voor de schatting van de productiviteitsverandering in het ontwerpbesluit ten onrechte gebruik is gemaakt van gegevens die niet representatief zijn, omdat sprake is van een trendbreuk als gevolg van de energietransitie. Het is volgens NBNL daarom onjuist dat de ACM uitgaat van een langjarige historische productiviteitsverandering voor de schatting van de productiviteitsverandering in de reguleringsperiode 2022-2026.
590. NBNL verzoekt de ACM om, waar enigszins mogelijk, gebruik te maken van een *forward looking* schatter en anders een zo actueel mogelijke schatter te gebruiken, bijvoorbeeld door de productiviteitsverandering te schatten op basis van een substantieel kortere historische periode dan 2004-2020. NBNL stelt dat netbeheerders door het gebruik van een onjuiste schatter voor de productiviteitsverandering niet in staat worden gesteld om hun efficiënte kosten terug te verdienen.

Reactie zienswijze “De ACM gebruikt voor de schatting van de productiviteitsverandering gegevens die niet representatief zijn”

591. De productiviteitsverandering is een parameter die de ontwikkeling van kosten per eenheid SO meet. Deze meting past de ACM toe op de geschatte kosten, om de ontwikkeling gedurende een reguleringsperiode te simuleren. Om een goed beeld van deze ontwikkeling te krijgen, is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van een robuuste meetperiode. Op basis van het CEPA onderzoek stelt de ACM vast dat een meetperiode van 20 jaar nodig is om een robuuste schatting te maken.¹⁸⁹ Om van dit advies af te wijken, dient er sprake te zijn van een daadwerkelijke trendbreuk. NBNL stelt dat er sprake is van een trendbreuk en dat om die reden de meetperiode van de productiviteitsverandering onjuist is. NBNL onderbouwt vervolgens niet waarom er sprake zou zijn van een trendbreuk. De ACM erkent dat, zoals NBNL opmerkt, er sprake is van een energietransitie. De ACM neemt in de gegevens van de periode 2004-2020 echter geen trendbreuk waar. Bij het ontbreken van een trendbreuk, ziet de ACM dan ook geen aanleiding om een kortere meetperiode te hanteren.

¹⁸⁹ CEPA (november 2012), *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*.

592. NBNL geeft in haar zienswijze aan dat het van groot belang is om representatieve gegevens te gebruiken voor de schatting van de productiviteitsverandering die de netbeheerders kunnen realiseren. De ACM is het hiermee eens. De ACM heeft daarom aanpassingen aangekondigd, daar waar zij verwacht dat de omstandigheden uit het verleden niet representatief zijn voor de verwachte omstandigheden gedurende de komende reguleringsperiode. Deze ontwikkelingen worden los van de productiviteitsverandering ingeschat. Ten opzichte van het ontwerpbesluit heeft de ACM verfijningen aangebracht in de meting van de productiviteitsverandering. Voor gas betekent dit dat de ACM een productiviteitsverandering meet in een nominaal stelsel. De ACM legt dit uit in paragraaf 7.4.3 van het methodebesluit voor de regionale netbeheerders gas. Voor elektriciteit betekent dit dat de ACM een productiviteitsverandering meet in een stelsel waarbij de helft van de inflatie direct via de WACC wordt vergoed en de andere helft activeert in de GAW. De ACM legt dit verder uit in paragraaf 7.4.3 van het methodebesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit. De ACM is van mening dat doordat zij rekening houdt met verwachte omstandigheden gedurende de komende reguleringsperiode, de meetperiode van de productiviteitsverandering representatief is voor de verwachte productiviteitsverandering tussen 2022 en 2026.

Conclusie zienswijze “De ACM gebruikt voor de schatting van de productiviteitsverandering gegevens die niet representatief zijn”

593. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten voor de regionale netbeheerders elektriciteit en gas en elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

7.3 Projectspecifieke toets TenneT

Zienswijze 71 “Procedure van de projectspecifieke toets moet anders”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	nee

Samenvatting zienswijze “Procedure van de projectspecifieke toets moet anders”

594. TenneT heeft in haar zienswijze de procedure voor de projectspecifieke toets ter discussie gesteld. TenneT stelt ten eerste dat de uitvoering van de projectspecifieke toetsen in de afgelopen jaren is gewijzigd, terwijl de ‘Beleidsregel ACM beoordeling doelmatige kosten van niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen’ sindsdien niet is gewijzigd. TenneT verwacht ook een flinke stijging in het aantal uit te voeren projectspecifieke toetsen in de aankomende reguleringsperiode, waardoor de huidige procedure niet meer vol te houden is.

595. TenneT stelt daarnaast dat de ACM niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe de projectspecifieke toetsen in de aankomende reguleringsperiode worden uitgevoerd, terwijl zij hier wel haar zienswijze op had moeten kunnen geven nu de recent uitgevoerde projectspecifieke toetsen weinig ruimte voor hoor en wederhoor boden. TenneT constateert dat er wel mogelijkheden zijn om feitelijke onjuistheden aan te geven en informele reacties te geven, maar dat deze in de praktijk niet leiden tot wijzigingen.

Ook constateert ze dat zij dient te wachten met het naar voren brengen van haar standpunten tot het tarieven- of inkomstenbesluit is genomen. TenneT geeft in haar zienswijze ook verschillende voorbeelden van deze standpunten. Naar het oordeel van TenneT staat dit gebrek aan inspraak in schril contrast met de hoeveelheid inspraak bij methodebesluiten, terwijl TenneT stelt dat het gebruik van projectspecifieke efficiëntiemeting onmiskenbaar deel is van de reguleringsmethode. TenneT neemt aan dat de manier waarop de ACM projectspecifieke toetsen zal uitvoeren in de komende reguleringsperiode op dezelfde wijze en met dezelfde criteria zal worden uitgevoerd als de meest recente projectspecifieke toetsen. Een wijziging van deze methode zou TenneT echter wenselijk vinden.

Reactie zienswijze "Procedure van de projectspecifieke toets moet anders"

596. De ACM constateert dat TenneT stelt dat niet helder is hoe de ACM haar projectspecifieke toetsen in de aankomende reguleringsperiode uitvoert en dat de ACM in het methodebesluit uiteen dient te zetten hoe zij deze projectspecifieke toetsen zal uitvoeren. Ook constateert de ACM dat TenneT daarnaast stelt dat de ACM haar eigen Beleidsregel¹⁹⁰ niet heeft gevolgd bij de uitvoering van voor deze besluiten relevante projectspecifieke toetsen.
597. Met betrekking tot de onduidelijkheid over de te volgen procedure voor projectspecifieke toetsen oordeelt de ACM als volgt. De ACM wijst er op dat artikel 41b, vierde lid, van de E-wet bepaalt dat de ACM een beleidsregel dient op te stellen voor de beoordeling van de doelmatigheid van bepaalde projecten.¹⁹¹ De ACM heeft een dergelijke beleidsregel vastgesteld, zoals ook door TenneT erkend.¹⁹² Naar het oordeel van de ACM dient, in tegenstelling tot wat TenneT stelt, de wijze en criteria van beoordeling van doelmatigheid op grond van artikel 41b, vierde lid, van de E-wet in deze beleidsregel te zijn neergelegd en niet in het methodebesluit. Over het proces dat besloten ligt in deze Beleidsregel en mogelijke wijzigingen daarvan zal de ACM met TenneT in gesprek treden. De ACM concludeert dat wanneer TenneT van mening is dat de ACM in strijd met haar eigen beleidsregel heeft gehandeld, TenneT bezwaar kan maken tegen het besluit waarin deze strijdigheid tot uiting komt. TenneT constateert dit zelf ook in haar zienswijze.
598. De ACM volgt tevens de zienswijze van TenneT niet dat de ACM in strijd met haar Beleidsregel heeft gehandeld. De Beleidsregel bepaalt dat de ACM in beginsel een integrale beoordeling van de investeringsuitgaven uitvoert. Volgens de Beleidsregel dient dan het volgende proces te worden gevolgd. De ACM stelt een contrabegroting op, waarbij wordt gekeken of er per kostenpost verschillen zijn tussen de contrabegroting en de investeringsuitgaven van de netbeheerder. Vervolgens beoordeelt de ACM of de verschillen tussen de contrabegroting en de investeringsuitgaven doelmatig zijn. Dit proces heeft de ACM, ook met betrekking tot de posten op het gebied van meerwerk, wel degelijk gevolgd, in tegenstelling tot wat TenneT stelt.

¹⁹⁰ 'Beleidsregel ACM beoordeling doelmatige kosten van niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen'.

¹⁹¹ Het gaat om de projecten bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onder e en g.

¹⁹² 'Beleidsregel ACM beoordeling doelmatige kosten van niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen'.

Conclusie zienswijze “Procedure van de projectspecifieke toets moet anders”

599. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 72 “Doelmatigheidsscore voor het project Borssele is onjuist”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Netbeheerder van het Net op Zee	Nee

Samenvatting zienswijze “Doelmatigheidsscore voor het project Borssele is onjuist”

600. TenneT is het niet eens met de 18 miljoen euro die door DNV¹⁹³ in de projectspecifieke toets (hierna: PST) voor Borssele Alpha en Borssele Beta is aangemerkt als vermijdbaar, omdat de risico's op aardverschuivingen niet voldoende zouden zijn gewogen door TenneT. TenneT beargumenteert dat het feitelijk niet klopt dat uit het geotechnisch onderzoek een risico op aardverschuiving bleek, terwijl DNV dit wel in haar rapport opgemerkt heeft. Zij stelt dat uit het onderzoek blijkt dat er erosie kan plaatsvinden, wat verschilt van aardverschuivingen.

601. Ook is TenneT het oneens met de drie de door DNV opgenomen punten waarop TenneT volgens DNV had kunnen sturen om het meerwerk te vermijden. Ten eerste is het vervroegen van mijlpalen in de milieueffectrapportage (MER) niet realistisch volgens TenneT. Ten tweede beargumenteert zij dat de baggerwerkzaamheden in de Honte niet in een periode met gunstigere weersomstandigheden uitgevoerd hadden kunnen worden, omdat deze alleen in het najaar mogen plaatsvinden. Ten derde stelt TenneT dat DNV ten onrechte opmerkt dat de uitkomsten van het geotechnisch onderzoek besproken hadden moeten worden met externe experts, omdat de uitvoerder van het onderzoek een technisch expert is en de uitkomsten ook zijn besproken met de aannemers.

602. Ook beargumenteert TenneT dat de 18 miljoen euro nooit volledig vermeden had kunnen worden, omdat er ook extra kosten waren gemaakt door een langere doorlooptijd van het project wanneer TenneT de planning met een jaar had kunnen verlengen. Zij stelt dat dit zelfs uitsluitend in hogere kosten had geresulteerd, omdat de risico's van slecht weer vergelijkbaar waren en de projectmanagementkosten hoger geweest waren. Zij haalt hierbij aan dat dit maatschappelijk onwenselijk was geweest doordat de vertraging geleid had tot het niet halen van de klimaatdoelen en mogelijk tot compensatievergoedingen aan de windparken voor niet tijdige beschikbaarheid van het net op zee.

¹⁹³ Op 1 maart 2021 is de naam DNV GL gewijzigd in DNV. Deze samenvatting en reactie op de zienswijze van TenneT gebruikt de nieuwe naam.

Reactie zienswijze “Doelmatigheidsscore voor het project Borssele is onjuist”

603. De ACM is het niet eens met de stelling van TenneT dat DNV in haar rapport ten onrechte opmerkt dat uit het geotechnisch onderzoek een risico op aardverschuivingen bleek. DNV heeft het volgende opgenomen in het rapport:

‘Considering the very deep slopes along the Honte channel, sediment slumps and erosion down the slopes are to be expected’.

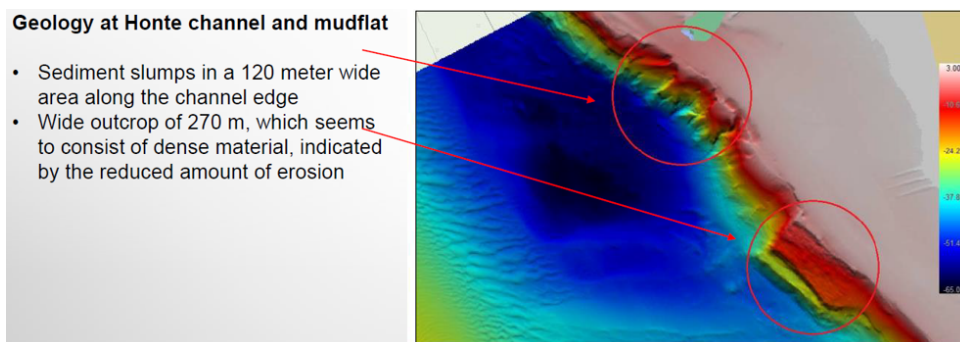
604. Het geotechnisch onderzoek beschrijft het volgende geologische risico:

‘Steile hellingen. Voornamelijk bij de Hontegeul, waar hellingshoeken van meer dan 25° zijn aangetroffen. Sedimentverschuivingen en erosie langs de helling worden hier verwacht.’¹⁹⁴

In het geotechnisch onderzoek is dit als volgt toegelicht:

‘Sudden changes in water depths and the accompanying steep slopes can be problematic and possibly even hazardous to cable installation. The most noteworthy steep slopes can be found near the landfall location, at the Honte channel. The seabed quickly changes from the Spijkerplaat shallows just west of the channel to the very deep Honte channel, before rapidly becoming very shallow again at the mudflat. Slopes of up to 26° have been noted here. The large and rapid variations in depth in this area are exceptional compared to the remainder of the cable route. Most of the slopes seem to be fairly stable. Difference in sediment resistance to erosion is visible, as indicated by a 270 metre wide protrusion along the channel edge, which seems to resist the erosion better than the surrounding sediments. Still, evidence of erosion can be seen in the multibeam data Considering the very steep slopes along the Honte channel, sediment slumps and erosion down the slopes are to be expected.’¹⁹⁵

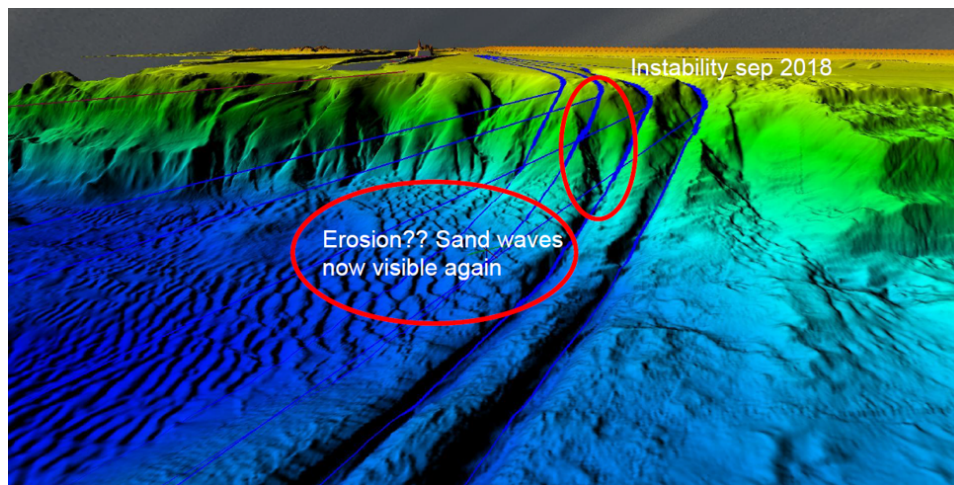
605. In november 2018, twee maanden nadat de start van het graven van de sleuven, bleek dat de in januari 2016 afgegeven waarschuwing voor sediment slumps zich had gemanifesteerd, zoals blijkt uit figuur Figuur 1 en figuur Figuur 2.



¹⁹⁴ Intern document TenneT: Final report geophysical and geotechnical site investigation survey 150116, ONL-GRM-00440, Grontmij, Deep Hydrography & Geophysics, Marine Sampling Holland, 15 januari 2016, p. 6.

¹⁹⁵ Intern document TenneT: Final report geophysical and geotechnical site investigation survey 150116, ONL-GRM-00440, Grontmij, Deep Hydrography & Geophysics, Marine Sampling Holland, 15 januari 2016, p. 68

Figuur 1¹⁹⁶: in januari 2016 zijn *sediment slumps* (bovenste cirkel) direct naast de geplande locatie voor de kabelsleuven (tussen de twee cirkels) te zien.



Figuur 2¹⁹⁷ in november 2018, twee maanden na aanvang van de baggerwerkzaamheden voor de kabelsleuven, zijn de opgetreden *sediment slumps* zichtbaar, waardoor dit deel van de helling hetzelfde patroon heeft als de helling links daarvan (de 120 meter wide area uit figuur 1)

606. TenneT heeft het risico dat bleek uit het onderzoek van januari 2016 volgens DNV niet juist geadresseerd. Volgens TenneT was de helling *hard and stiff* en konden literatuur en berekeningen dit fenomeen niet verklaren.¹⁹⁸ In randnummer 391 van haar zienswijze geeft TenneT aan dat uit het geotechnische onderzoek alleen een risico op erosie bleek en géén risico op aardverschuivingen. TenneT mist dat het geotechnische onderzoek het volgende aangeeft: 'sediment slumps and erosion down the slopes are to be expected'. Volgens DNV had TenneT uit de geotechnische studie moeten concluderen dat de betreffende helling instabiel was en dat risicomitigerende maatregelen bekeken hadden moeten worden vóór de start van de kabelinstallatie, omdat aardverschuivingen op onstabiele hellingen ontstaan door menselijke handelingen, zoals baggeren.¹⁹⁹ De ACM ziet geen redenen om te twijfelen aan het oordeel van de geotechnische engineers van DNV en een door DNV geraadpleegde externe geotechnische adviseur.
607. DNV heeft als leerpunt voor dit type projecten opgenomen dat TenneT in overleg met EZK de benodigde tijdsperiode kan heroverwegen en enkele mijlpalen kan vervroegen, zodat de factor tijd geen beperkende rol speelt bij de besluitvorming rondom grote risico's. DNV heeft dit onder de noemer leerpunt opgenomen in de rapportage, en niet onder de noemer beoordeling. Dit punt heeft dus geen rol gespeeld bij de beoordeling. Overigens kan de ACM zich voor toekomstige projecten vinden in dit door DNV geïdentificeerde leerpunt.

¹⁹⁶ Intern document TenneT: Borssele Honte slope, Boskalis, 9 november 2018.

¹⁹⁷ Intern document TenneT: Borssele Honte slope, Boskalis, 9 november 2018.

¹⁹⁸ DNV, Doelmatigheidsbeoordeling op de niet-reguliere uitbreidingsinvestering van TenneT Borssele grid, 24 maart 2021, pagina 19.

¹⁹⁹ DNV, Doelmatigheidsbeoordeling op de niet-reguliere uitbreidingsinvestering van TenneT Borssele grid, 24 maart 2021, pagina 20-21.

608. Volgens TenneT kunnen de werkzaamheden niet in een periode met gunstiger weer worden uitgevoerd, ook niet als de werkzaamheden een jaar later zouden plaatsvinden. De ACM is echter niet van mening dat de werkzaamheden een jaar later plaats hadden moeten vinden. De planning was om de werkzaamheden uit te voeren in najaar 2018. Uiteindelijk vonden de werkzaamheden, door de problemen met de helling, ruim een jaar later plaats. Namelijk in de periode november 2019 - februari 2020. DNV komt tot de conclusie dat de werkzaamheden in najaar 2018 afgerond hadden kunnen zijn indien TenneT tijdig het risico dat uit het geotechnische onderzoek bleek had geadresseerd met mitigerende maatregelen. De ACM kan zich in de conclusies van DNV vinden. Indien TenneT in januari 2016 en niet pas in september 2018 was gestart met het nadenken over mitigerende maatregelen, dan hadden de werkzaamheden in najaar 2018 en niet in winter 2019 afgerond kunnen zijn. Uit weerdata blijkt dat er in het najaar van 2018 voldoende dagen zijn geweest met goed weer.²⁰⁰ De ACM is daarom van mening dat de werkzaamheden wel in een periode met gunstiger weer uitgevoerd hadden kunnen worden.
609. Volgens TenneT is de uitvoerder van het geotechnische onderzoek een expert en zijn de uitkomsten van het geotechnische onderzoek besproken met de aannemers die ervaring hebben met de Westerschelde. TenneT kan de opmerking van DNV over externe expertise niet plaatsen. TenneT zelf geeft aan dat na het constateren van de eerste aardverschuiving op de noordelijke helling bij de Honte tijdens de baggerwerkzaamheden diverse externe partijen hebben meegedacht aan oplossingen²⁰¹: Waterproof, Deltares, Witteveen + Bos, DTE en Episcopo. De ACM kan zich echter vinden in het standpunt van DNV. Die partijen hadden in 2016, ruim voor de uitvoering van de eerste baggerwerkzaamheden kunnen meedenken met een oplossing voor de sediment slumps. In plaats daarvan heeft het TenneT projectteam besloten dat er alleen een probleem was met erosie.²⁰²
610. Samenvattend ziet de ACM geen argumenten om te twifelen aan het oordeel van ingenieursbureau DNV. De ACM merkt daarbij op dat TenneT de punten die zij in haar zienswijze aandraagt, naar aanleiding van het conceptrapport van de doelmatigheidsbeoordeling, eerder ook al aan DNV gecommuniceerd heeft. DNV heeft deze punten bekeken en de tekst aangescherpt. DNV zag toen echter ook al geen aanleiding om haar beoordeling op basis van deze punten aan te passen in de definitieve versie van het rapport.

Conclusie "Doelmatigheidsscore voor het project Borssele is onjuist"

611. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van het ontwerpbesluit.

²⁰⁰ Weeronline meldt op 27 november 2018: 'Gemiddeld over het land waaide het tussen 1 september en 26 november met 15,1 km/uur tegen 17,3 km/uur normaal. Slechts acht jaren was het nog rustiger in de herfst, voor het laatst in 2016. Deze herfst werd uiteindelijk zelfs de op één na rustigste ooit gemeten met een gemiddelde windsnelheid van 14,0 km/uur. Bron: [Herfst zonder herfststorm \(weeronline.nl\)](#).

²⁰¹ Intern document TenneT: Working session ACM Borssele (Presentatie werksessie 26-jan.pdf), pagina 47.

²⁰² Answers TenneT to written questions ACM/DNV, memo question 40r, 9 februari 2021.

7.4 Bepalen van de q-factor regionale netbeheerders elektriciteit

Zienswijze 73 “De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Stedin Liander	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken”

612. Stedin geeft in haar zienswijze op het ontwerpbesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit aan dat de voorgestelde q-factor fundamentele gebreken bevat. Stedin heeft hiervoor een rapport laten opstellen door H-Regulatory Solutions en B.T.M. Mellink Advies.²⁰³
613. Ten eerste noemt Stedin de verandering van de kwaliteitswaarde tussen enerzijds het rapport van Blauw in 2012, waar volgens Stedin een actualisatie van het 2004 onderzoek van SEO is uitgevoerd, en anderzijds het rapport van Blauw in 2013 waarin op verzoek van de ACM een vereenvoudigde continue waarderingsfunctie is opgeleverd. Stedin stelt dat ondanks dat de theoretische uitgangspunten en de resultaten van het onderzoek niet zijn veranderd, de kwaliteitswaarden een factor 25 verschillen. Aanvullend stelt Stedin dat indien de uitkomsten uit de waarderingsfunctie van Blauw-2013 een factor 25 te hoog zijn vastgesteld, dit gevolgen heeft voor het bonus-malus systeem ten behoeve van de toegestane inkomsten. Stedin betoogt daarom dat de ACM de verandering van de kwaliteitswaarde grondig dient te analyseren en te onderbouwen op het niveau van de waarderingsfunctie. Volgens Stedin zou hieruit moeten blijken dat tenminste ofwel het model van SEO, ofwel het vereenvoudigde model van Blauw dan wel beide modellen met terugwerkende kracht als onjuist of onbetrouwbaar worden gekwalificeerd.
614. Ten tweede is Stedin van mening dat de aanpassing van de parameters van de waarderingsfuncties in 2009 op basis van algemene economische indicatoren onjuist is. Stedin stelt dat de ACM in het ontwerpbesluit aangeeft voornemens te zijn om de waarderingsfunctie te indexeren met de ontwikkeling van de cpi. Stedin beargumenteert vervolgens dat de ontwikkeling van de cpi geen juiste indicator is voor de ontwikkeling van de door afnemers gepercipieerde kwaliteitswaarden. Stedin stelt dat op basis van de verschillen tussen het verloop van de indexering tussen 2004 en 2009 enerzijds en het verloop van gewijzigde voorkeuren van afnemers tussen 2004 en 2012 anderszijds kan worden geconcludeerd dat de cpi geen relevante indicatie geeft voor de ontwikkeling van de klantvoorkeuren. Stedin stelt dat uitsluitend (nieuw) onderzoek onder afnemers een eventuele aanpassing van de parameters van waarderingsfuncties kan rechtvaardigen.
615. Ten derde reageert Stedin op de stuurprikkel van de q-factor regulering, ofwel hoe de netbeheerder de kwaliteitswaarde kan beïnvloeden. De q-factoren zelf geven volgens Stedin slechts inzicht in het kwaliteitsniveau ten opzichte van andere netbeheerders. Om de q-factor regulering te beoordelen

²⁰³ H-Regulatory Solutions en B.T.M. Mellink Advies (27 mei 2021), *Inbreng ten behoeve van het onderwerp q-factor regulering in de schriftelijke zienswijze van Stedin op het ontwerpmethodebesluit 2022-2026 voor de regionale netbeheerders elektriciteit.*

moeten volgens Stedin daarom de beïnvloedbare marginale financiële effecten voor de desbetreffende netbeheerder beschouwd worden. Stedin haalt hiervoor een eerder rapport van Stedin²⁰⁴ aan waarin perverse en niet-plausibele financiële uitkomsten uit de q-factor regulering worden beschreven. Volgens Stedin genereert de vigerende q-factor regulering stuurprikkels die zowel haaks staan op de (doelen uit de) wetgeving, de goede werking van de maatstafregulering, een doelmatige bedrijfsvoering, als op de onderliggende theoretische onderbouwing. Actief inspelen op de stuurprikkels leidt volgens Stedin niet tot optimale kwaliteit, maar juist tot een verslechtering van de kwaliteit.

616. Ten vierde stelt Stedin dat het theoretische verband tussen de rapportcijfers en de verklarende variabelen, op basis van de berekende R^2 , niet statistisch onderbouwd/ondersteund kan worden.
617. Ten vijfde is volgens Stedin de theoretische onderbouwing voor de functievorm van de verschillende onderzoeken²⁰⁵ voor de wijze van uitwerking van parameters dermate zwak, respectievelijk ruim omkaderd dat een eenduidige en onbetwistbare functievorm niet kan worden vastgesteld. Stedin geeft als voorbeeld dat in het vereenvoudigde model van Blauw (2013) de directe koppeling met de frequentie is verbroken, ten opzichte van het model van SEO en Blauw (2012). Stedin stelt dat de ACM op het punt van ontkoppeling van duur en frequentie niet is ingegaan, noch in het rapport van Blauw (2013), noch in de (ontwerp)methodebesluiten, hoewel de effecten van deze aanpassing op de uitkomsten volgens Stedin substantieel zijn. Vervolgens noemt Stedin dat de ACM stelt dat beide functies nauw aansluiten bij de voorkeuren van de afnemers, maar dat de ACM niet onderbouwt op welke wijze zij dit heeft vastgesteld. De betrouwbaarheid van de opgeleverde functievorm is volgens Stedin hierdoor uitermate laag.
618. Ten zesde leiden volgens Stedin de zeer lage betrouwbaarheid van de uitkomsten uit het vignettenonderzoek in combinatie met het ontbreken van een theoretisch kader tot de conclusie dat de betrouwbaarheid van de opgeleverde waarderingsfuncties en de daarop gebaseerde uitkomsten zeer laag is.
619. Ten zevende stelt Stedin dat de vorm van de waarderingsfunctie a priori perverse stuurprikkels genereert en daarom ongeschikt is als middel om netbeheerders actief te sturen naar optimale kwaliteit.
620. Ten achtste stelt Stedin dat het haar verbaast dat de ACM geen opdracht heeft gegeven om voor specifieke indicatoren zoals de CAIDI en SAIFI een waarderingsfunctie op te stellen, maar de onderzoeksbureaus de vrijheid heeft gegeven om eigen indicatoren te definiëren. Stedin is daarbij verwonderd dat de ACM in randnummer 311 van het ontwerpbesluit zelf indicatoren definieert waarvoor geen onderzoek naar de waardering ervan heeft plaatsgevonden. Stedin stelt dat dit ertoe heeft geleid dat voor de eerdere benoemde indicatoren geen onderzoek naar de waardering heeft plaatsgevonden. Stedin vervolgt haar betoog met de stelling dat de onderzoeksbureaus de kwaliteitsindicatoren op individuele afnemers baseert. Zij stelt hierbij dat deze kwaliteitsindicatoren

²⁰⁴ Stedin (30 juni 2020), *Analyse van de q-factor regulering tbv REG2022 door Stedin*.

²⁰⁵ SEO-2004, Blauw-2021, Blauw-2012, Blauw-2013.

op basis van individuele afnemers knelpunten kennen en daardoor niet meetbaar zijn. De conclusie van Stedin is dat het gebruik van actuele onderbrekingen van individuele afnemers in een specifiek kalenderjaar ongeschikt is voor gebruik in de waarderingsfunctie, waarmee het door de ACM in randnummer 311 van het ontwerpbesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2022-2026 ingenomen standpunt volgens Stedin onjuist is. De indicatoren CAIDI en SAIFI verschillen volgens Stedin daarmee van de door de onderzoeksbureaus gehanteerde indicatoren onderbrekingsduur en -frequentie. De kwaliteitsindicatoren CAIDI en SAIFI zijn volgens Stedin daarom ongeschikt als proxy voor gebruik in de waarderingsfuncties van Blauw (en SEO). Deze indicatoren creëren namelijk strijdigheden met de wetgeving en versterken perverse stuurprikkels. Ten slotte merkt Stedin een fout op in de definities in randnummer 291 van het ontwerpbesluit. Stedin geeft aan dat CAIDI moet worden berekend door het totaal aantal verbruikersminuten van een netbeheerder te delen door het totaal aan getroffen afnemers, in plaats van door het totaal aantal afnemers.

621. Ten negende stelt Stedin dat een transparant toetsingskader met heldere toetsingscriteria van de q-factor en een transparante analyse van de uitkomsten ontbreken. Volgens Stedin zijn dit belangrijke procesmatige omissies die uiteindelijk hebben geresulteerd in de vigerende gebrekkige q-factorregulering.
622. Gezien de fundamentele gebreken in de vigerende waarderingsmethode en de daarop gebaseerde uitkomsten verlangt Stedin van de ACM dat zij de onterechte korting in eerdere besluiten op basis van deze onjuiste waarderingsmethode in heroverweging neemt en zal corrigeren, analoog aan de handelswijze van de ACM ter zake van de correctie op 'overige opbrengsten'.
623. Liander is bekend met de inhoudelijke kritiek van Stedin op de huidige methode voor de bepaling van de q-factor. Ze onderschrijft de kritiek van Stedin en verzoekt de ACM om een aanpassing van de methode die rekening houdt met die kritiek.

Reactie zienswijze "De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken"

624. Samenvattend benoemt Stedin in haar zienswijze en de daarbij behorende rapporten verschillende punten van de q-factor regulering en de bijbehorende waarderingsmethode waarop potentieel verbeteringen mogelijk zijn. De ACM is het eens met Stedin dat het wenselijk is om de q-factor regulering op bepaalde punten te heroverwegen en te verbeteren. In het bijzonder benoemt de ACM hierbij de constatering dat de vigerende q-factor regulering in een gering aantal gevallen niet de juiste prikkels geeft om de kwaliteit geleverd door de netbeheerder te verbeteren. Zoals reeds aangekondigd in het ontwerpbesluit is de ACM voornemens om een onderzoek naar de q-factor te starten. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen bij de volgende reguleringsperiode leiden tot een aanpassing van de q-factor regulering.
625. Het doel van de q-factorregulering is om de netbeheerders prikkels te geven om de juiste verhouding tussen prijs en kwaliteit te bereiken. De ACM constateert op basis van het rapport van Stedin van 30 juni 2020 dat hoewel de huidige waarderingsmethode niet in alle gevallen leidt tot de juiste prikkels, de q-factorregulering over het algemeen wel de juiste prikkels biedt om de

gemiddelde storingsduur te verminderen en het aantal langdurige storingen terug te brengen. Zie hiervoor ook de zienswijze “*De q-factoren moeten op nul worden vastgesteld*”. De ACM is van mening dat de huidige q-factorregulering en waarderingsmethode wel degelijk bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit geleverd door de regionale netbeheerders. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om verrekeningen over het verleden te herzien.

626. In aanvulling hierop merkt de ACM op dat het ex-post aanpassen van de methode voor de q-factor ingaat tegen het rechtszekerheidsbeginsel. De kwaliteitsprestaties van de netbeheerders die worden gebruikt voor het bepalen van de q-factor bedragen zijn gerealiseerd in het verleden. Investerings- of bedrijfsvoeringsaanpassingen die door netbeheerders zijn gedaan in het licht van de vigerende q-factor regulering, hebben daarmee ook al in de afgelopen reguleringsperiode plaatsgevonden. Het achteraf besluiten om deze q-factor bedragen aan te passen doet volgens de ACM geen recht aan de aanpassingen die reeds gedaan zijn door netbeheerders om de kwaliteitsprestaties te verbeteren. Deze q-bedragen worden met behulp van de cpi in de q-factor berekening naar het prijspeil van de begininkomsten gebracht, in lijn met hoe de ACM dit in de reguleringsperiode 2017-2021 verwerkt heeft. De ACM brengt hierbij geen wijzigingen aan in de waarderingsfunctie van de q-factor. Dit betreft een verschrijving en de ACM past dit aan in het methodebesluit.

Conclusie zienswijze “De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken”

627. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 8.5.

Zienswijze 74 “De q-factoren moeten op nul worden vastgesteld”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Stedin	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “De q-factoren moeten op nul worden vastgesteld”

628. Stedin stelt dat een adequate, betrouwbare en robuuste methode voor de vaststelling van de waarde van kwaliteit ontbreekt. Ze stelt dat er vóór de deadline van het methodebesluit een gebrek blijft aan kwaliteitsindicatoren die meetbaar en waardeerbaar zijn. Daarom verzoekt Stedin om de q-factoren vast te stellen op nul.

Reactie zienswijze “De q-factoren moeten op nul worden vastgesteld”

629. In de in paragraaf 8.4 van het ontwerpbesluit aangehaalde onderzoeken van SEO en Blauw is een objectieve relatie vastgesteld tussen de kwaliteitsprestatie van de netbeheerder en de financiële waardering hiervan van de afnemer. De stelling dat kwaliteitsindicatoren die meetbaar en waardeerbaar zijn ontbreken is dan ook onjuist. De waarderingsfunctie van Blauw is gebaseerd op de voorkeuren van afnemers zoals uitgedrukt via de vragenlijsten in het onderzoek, waarin een aantal weloverwogen keuzes is gemaakt. Blauw heeft dit beschreven en onderbouwd in haar

rapporten. De ACM is van mening dat de methode voor de vaststelling van de q-factor zoals ontwikkeld door Blauw voldoende adequaat, betrouwbaar en robuust is.

630. Verder constateert de ACM dat, zoals reeds toegelicht in *“De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken”*, de huidige waarderingsmethode bijdraagt aan het doel van de q-factor, namelijk het verbeteren van de kwaliteit die wordt geleverd door de regionale netbeheerders. De ACM gaat daarom niet mee in het verzoek van Stedin om de q-factoren op nul vast te stellen.

Conclusie zienswijze “De q-factoren moeten op nul worden vastgesteld”

631. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 75 “De ACM dient een alternatieve q-factor op basis van SAIDI te hanteren”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
Stedin	RNB E	Nee
Liander		

Samenvatting zienswijze “De ACM dient een alternatieve q-factor op basis van SAIDI te hanteren”

632. Stedin stelt voor om met de sector in overleg te treden over een eventueel tijdelijk alternatief waarbij het gemiddeld aantal storingsminuten (hierna: SAIDI) als kwaliteitsindicator wordt gehanteerd voor een tijdelijke invulling van de q-factor. Stedin plaatst daarbij de kanttekening dat het niveau niet onbetwistbaar kan worden vastgesteld. Een eventueel tijdelijk alternatief vereist daarom draagvlak van de betrokken partijen, aldus Stedin.
633. Liander is voorstander van een meer transparante methode voor de bepaling van de q-factor. Dit kan wat Liander betreft het best gedaan worden door een systeem op basis van de SAIDI.

Reactie zienswijze “De ACM dient een alternatieve q-factor op basis van SAIDI te hanteren”

634. Zoals toegelicht in zienswijze *“De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken”* acht de ACM de in het ontwerpbesluit opgenomen methode tot berekening van de q-factor nog steeds geschikt voor het doel, namelijk netbeheerders stimuleren om de kwaliteit van hun transportdienst te optimaliseren. Hoewel de ACM, zoals aangekondigd in paragraaf 8.8 van het methodebesluit, voornemens is onderzoek te doen naar de vaststelling van de q-factor vereist de rechtzekerheid dat de ACM de netbeheerders voldoende gelegenheid geeft om hun bedrijfsvoering op een wijziging van de q-factor aan te passen. De q-factor nu vaststellen op basis van een alternatieve methodiek is hiermee niet verenigbaar.

Conclusie zienswijze “De ACM dient een alternatieve q-factor op basis van SAIDI te hanteren”

635. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 76 “Storingen in het 25 kV net mag de ACM niet betrekken in q-factor”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
Stedin	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Storingen in het 25 kV net mag de ACM niet betrekken in q-factor”

636. Stedin stelt dat de huidige q-factor niet tot een juiste onderlinge vergelijking van de kwaliteitsprestaties tussen de regionale netbeheerders leidt. Doordat de ACM voor laagspanningsnetten (hierna: LS-netten) en middenspanningsnetten (hierna: MS-netten) de grens trekt op 35 kV, worden onderbrekingen in de bovenliggende transportnetten met een spanningsniveau boven 35 kV buiten de vergelijking gehouden. In de praktijk zijn dit volgens Stedin transportnetten op tussenspanning (50 kV / 66 kV) of op hoogspanning (>110 kV). Stedin stelt dat de ACM daarmee geen recht doet aan de bijzonderheid dat alleen Stedin en Westland een bovenliggend transportnet op 25 kV beheren en de overige netbeheerders niet. Ter onderbouwing dient Stedin Bijlage B bij haar zienswijze in. Stedin komt tot de conclusie dat dit tot een scheve vergelijking in kwaliteitsprestaties tussen de regionale netbeheerders leidt. Om die reden stelt Stedin voor om de grens bij LS- en MS-netten te trekken op 25 kV.

Reactie zienswijze “Storingen in het 25 kV net mag de ACM niet betrekken in q-factor”

637. De q-factor is de tariefcomponent waarmee de regionale netbeheerders elektriciteit worden geprikkeld tot een optimaal kwaliteitsniveau. Voor het optimaal functioneren van de q-factor is het van belang dat storingen op zo veel mogelijk netvlakken worden meegewogen bij het bepalen van de q-factor. Het door de netbeheerders geleverde kwaliteitsniveau wordt bepaald aan de hand van de geregistreerde storingen. Deze worden geregistreerd en gerapporteerd aan de hand van de in de NESTOR handleiding gedefinieerde netvlakken waarop de storingen worden geregistreerd, zijnde laagspanning (LS), middenspanning, (MS), hoogspanning en extra hoogspanning. Zoals uitgelegd in randnummer 294 van het ontwerpbesluit, acht de ACM de kwaliteitsprestaties van de regionale netbeheerders onderling beter vergelijkbaar wanneer uitsluitend onderbrekingen in de MS- en LS-netten worden meegenomen in de berekening van de kwaliteitsprestatie.

638. Op basis van de zienswijze van Stedin kan de ACM onvoldoende beoordelen of sprake is van een onjuiste onderlinge vergelijking door de grens van 35 kV te hanteren. Om tot dit oordeel te kunnen komen, dient de ACM verder onderzoek te doen. Gelet op de timing van de zienswijze en ten behoeve van het optimaal functioneren van de q-factor, acht de ACM het wenselijk om alleen netten met een spanning hoger dan of gelijk aan 35 kV uit te sluiten.

Conclusie zienswijze “Storingen in het 25 kV net mag de ACM niet betrekken in q-factor”

639. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 77 “De ACM dient geen vertraging meer toe te passen in het verrekenen van het q-bedrag”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
Enexis	RNB E	Ja

Samenvatting zienswijze “De ACM dient geen vertraging meer toe te passen in het verrekenen van het q-bedrag”

640. Enexis beschrijft in haar zienswijze op het ontwerpbesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit dat de ACM in het verleden steeds 1/3^e deel van het q-bedrag ‘doorgeschoven’ heeft naar de daaropvolgende reguleringsperiode. Dit had volgens Enexis een concrete historische reden. Volgens Enexis waren de begininkomsten van een reguleringsperiode in de oude methodiek tot 2013 gebaseerd op de tarieven uit het laatste jaar van de voorafgaande reguleringsperiode en dus gedeeltelijk op de q-factor. Om voor deze doorwerking van een oude q-factor te corrigeren, zou de ACM slechts 2/3^e deel van de vastgestelde q-bedragen in iedere reguleringsperiode moeten hanteren en het resterende 1/3^e ‘doorschuiven’ naar de volgende reguleringsperiode. Volgens Enexis is de concrete historische aanleiding inmiddels weggefallen en is het doorschuiven van de inkomsten niet langer passend. Om die reden verzoekt Enexis de ACM om in het definitieve methodebesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit te verzekeren dat er geen vertraging meer zal plaatsvinden in de tijd waarin Enexis 1/3^e deel van haar q-bedrag ontvangt.

Reactie zienswijze “De ACM dient geen vertraging meer toe te passen in het verrekenen van het q-bedrag”

641. In het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2011-2013 beschrijft de ACM dat de q-factor in een reguleringsperiode zodanig wordt vastgesteld dat 2/3^e deel van het q-bedrag tot uitdrukking komt in de totale inkomsten van die netbeheerders gedurende die reguleringsperiode. De reden dat niet het gehele q-bedrag werd terugverdiend gedurende de reguleringsperiode, was het feit dat het effect van de q-factor nog doorwerkt in de volgende reguleringsperiode. De begininkomsten van de volgende reguleringsperiode werden namelijk gebaseerd op de tarieven uit het laatste jaar van de voorgaande reguleringsperiode en dus voor een deel gebaseerd op een eerder q-bedrag. Het overige 1/3^e deel werd in de opvolgende periode terugverdiend zodat uiteindelijk het totale q-bedrag verrekend werd. Vanaf de reguleringsperiode 2014 – 2016 maakt de ACM echter niet langer gebruik van de tarieven in het voorgaande jaar om de begininkomsten vast te stellen, maar van de gemiddelde efficiënte kosten uit de peiljaren. Het is daarom niet langer nodig om slechts 2/3^e deel van het q-bedrag mee te nemen, omdat de begininkomsten niet langer beïnvloed worden door de vaststelling van de q-factor. Om de netbeheerders wel het totale q-bedrag te laten toekomen, zal de ACM met ingang van de reguleringsperiode 2022 – 2026 het volledige q-bedrag in één keer verrekenen, tezamen met het resterende 1/3^e deel van de reguleringsperiode 2017 – 2021.

Conclusie zienswijze “De ACM dient geen vertraging meer toe te passen in het verrekenen van het q-bedrag”

642. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit voor de regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 8.7.

8 Methode tot vaststelling van de rekenvolumes

Zienswijze 78 “De aanname dat volumes zullen dalen en kosten evenredig mee zullen dalen is onjuist”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
NBNL	RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “De aanname dat volumes zullen dalen en kosten evenredig mee zullen dalen is onjuist”

643. NBNL merkt in haar zienswijze op het ontwerpbesluit regionale netbeheerders gas op dat de ACM aanneemt dat de totale efficiënte kosten zich in de reguleringsperiode 2022-2026 evenredig zullen ontwikkelen met een afname in volumes. NBNL stelt dat deze aanname onjuist is doordat de gasvolumes zullen dalen zonder dat de kosten evenredig mee zullen dalen. Als gevolg hiervan dreigt voor de regionale netbeheerders een onderdekking van de efficiënte kosten, hetgeen onrechtmatig is.
644. NBNL merkt op dat de ACM in randnummer 334 van het ontwerpbesluit regionale netbeheerders gas verwijst naar haar bevoegdheid om in tarievenbesluiten rekenvolumes aan te passen wanneer daartoe aanleiding is. NBNL stelt vervolgens dat dit de methode niet rechtmatig maakt omdat het methodebesluit er te allen tijde in moet voorzien dat de netbeheerders conform de opdracht van de wetgever hun efficiënte kosten vergoed krijgen.

Reactie zienswijze “De aanname dat volumes zullen dalen en kosten evenredig mee zullen dalen is onjuist”

645. De zienswijze van NBNL bevat een verkeerde interpretatie van de randnummers 331 tot en met 334 van het ontwerpbesluit regionale netbeheerders gas. Het is correct dat de ACM in de reguleringsmethode van de regionale netbeheerders de aanname hanteert dat de totale kosten per eenheid SO constant blijven gedurende de reguleringsperiode. In tegenstelling tot wat NBNL stelt neemt de ACM niet aan dat de totale efficiënte kosten zich in de komende reguleringsperiode evenredig zullen ontwikkelen met een afname in volumes. De ACM voert deze reguleringsperiode namelijk een aantal wijzigingen in de methode door die leiden tot een verbeterde schatting van de efficiënte kosten per eenheid SO. Het gaat om (i) de wijziging van een reëel stelsel naar een nominaal stelsel (ontwerpbesluit randnummers 153 tot en met 160), (ii) het wijzigen van de afschrijvingsmethode (ontwerpbesluit randnummers 162 tot en met 173) en (iii) de behandeling van desinvesteringen (ontwerpbesluit randnummers 174 en 175). In de desbetreffende randnummers zet de ACM uiteen waarom de wijziging past bij de verwachte afname in gasnetgebruik. Deze wijzigingen zijn zo geïmplementeerd dat ze ervoor zorgen dat de kostenontwikkeling aansluit bij de volumeontwikkeling. De ACM hoeft daarom geen wijzigingen aan te brengen in de volumeschatting. Daarnaast merkt de ACM op dat ook het gebruik van een langjarige productiviteitsverandering bijdraagt aan het juist schatten van de verwachte efficiënte kosten, omdat deze

productiviteitsverandering de historische verandering in de verhouding tussen kosten en volumes meet.

646. De ACM merkt op dat NBNL in haar zienswijze in het geheel niet ingaat op het feit dat de ACM de above genoemde wijzigingen in de methode doorvoert terwijl deze van grote invloed zijn op de ontwikkeling in volumes en kosten. De ACM ziet geen aanleiding om een wijziging aan te brengen in de methode van vaststelling van de rekenvolumes.

647. Zoals ook in het methodebesluit 2017-2021 heeft de ACM volledigheidshalve opgemerkt dat zij de rekenvolumes gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 81a, tweede lid, van de Gaswet. Zoals hiervoor toegelicht leidt de methode tot een goede schatting van de efficiënte kosten per eenheid SO. De ACM heeft ter volledigheid naar deze wettelijke bevoegdheid verwezen maar verwacht, zoals ook toegelicht in randnummer 334 van het ontwerpbesluit, deze niet te hoeven gebruiken.

Conclusie zienswijze "De aannahme dat volumes zullen dalen en kosten evenredig mee zullen dalen is onjuist"

648. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders gas ten opzichte van het ontwerpbesluit.

9 Relatie tot tarievenbesluiten

9.1 Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid

Zienswijze 79 “Het nieuwe nacalculatiekader is niet toereikend”

Respondenten	op ontwerpbesluit	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT, NBNL	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee RNB E RNB G	Nee

Samenvatting zienswijze “Het nieuwe nacalculatiekader is niet toereikend”

649. Volgens TenneT heeft de ACM de bevoegdheid om na te calculeren, maar staat het de ACM niet altijd vrij om niet van deze bevoegdheid gebruik te maken. In sommige gevallen is het volgens TenneT noodzakelijk voor de ACM om gebruik te maken van de bevoegdheid tot nacalculeren en komt de ACM geen beoordelingsruimte toe om het nacalculatie-instrument niet in te zetten.
650. TenneT is van mening dat een wijziging van het nacalculatiekader nodig kan zijn ondanks de behoefte aan regulatorie consistentie. Daarbij heeft de ACM volgens TenneT en NBNL een verzwaarde motiveringsplicht. TenneT en NBNL zijn van mening dat de ACM de wijziging van het nacalculatiekader niet voldoende heeft gemotiveerd.
651. Het is volgens TenneT belangrijk dat het nieuwe nacalculatiekader duidelijkheid biedt over wanneer nacalculatie toegepast wordt. TenneT en NBNL vinden dat hier bij het nieuwe nacalculatiekader geen sprake van is en dat het de ACM welhaast volkomen vrijheid geeft om wel of niet over te gaan tot nacalculatie. TenneT en NBNL zijn van mening dat het nieuwe kader de netbeheerders en afnemers geen enkel houvast biedt, wat tot rechtsonzekerheid leidt.
652. De analyse van de ACM ten aanzien van de nadelen van het vorige nacalculatiekader overtuigt volgens TenneT en NBNL niet. Volgens TenneT lijkt het erop dat de ACM het vorige kader als een strak keurslijf heeft ervaren omdat het objectief geformuleerde criteria behelsde waaraan cumulatief voldaan moest zijn. TenneT waardeerde deze criteria echter juist, omdat ze enige houvast boden. Verder kan TenneT de ACM niet volgen ten aanzien van de problemen die de ACM ziet met betrekking tot het tot op heden geldende derde criterium. TenneT stelt dat het lijkt alsof de ACM wenst geen vergoeding te geven voor niet-systematische risico's, ook al zouden deze risico's nog zo groot zijn. Volgens NBNL blijft onduidelijk of het nieuwe nacalculatiekader een aanscherping is.
653. TenneT is van mening dat in de tweede en derde overweging van het nieuwe kader vergelijkbare elementen zitten als in het oude kader. Er zijn ook overwegingen die volgens TenneT onbegrijpelijk

zijn. TenneT noemt hierbij concreet de eerste overweging 'in hoeverre staat het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en de kwantiteit in de weg'.

654. TenneT en NBNL stellen voor om het nieuwe kader te herformuleren waarbij het uitgangspunt wordt dat de ACM overgaat tot nacalculatie indien dat noodzakelijk is om de doelen van tariefregulering te bereiken. Volgens TenneT is dat in ieder geval noodzakelijk indien: a) kosten niet goed zijn te schatten, en/of b) de netbeheerder niet of nauwelijks de kosten kan beïnvloeden.
655. Voor TenneT is tenslotte van belang wat de uitkomst is van toepassing van het nacalculatiekader op belangrijke kostenposten. TenneT vindt dat dit voor een aantal kostenposten goed gaat, zoals bij de volledige nacalculatie van de inkoopkosten energie en vermogen (E&V) voor de SO-taak. Volgens TenneT gaat de ACM bij andere elementen met de toepassing van het nieuwe nacalculatiekader echter de fout in, zoals bij de nacalculatie van de risicovrije rente in de WACC.

Reactie zienswijze "Het nieuwe nacalculatiekader is niet toereikend"

656. TenneT is van mening dat de ACM in bepaalde gevallen verplicht is om na te calculeren. Naar het oordeel van de ACM heeft de wetgever, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van het methodebesluit, tariefregulering op basis van een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten beoogd. Hiermee wordt beoogd dat de kosten van een efficiënte netbeheerder naar verwachting gedekt worden. Daarmee wordt een prikkel tot doelmatigheid gegeven. Hoe meer garanties de ACM geeft door werkelijke kosten na te calculeren, hoe meer aan het uitgangspunt van het bevorderen van doelmatigheid wordt afgedaan. Nacalculatie is dan ook een uitzondering, waartoe de ACM uitsluitend overgaat als dat noodzakelijk is. Hier wordt invulling aan gegeven met de afweging van de belangen in het nieuwe nacalculatiekader.
657. Artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet geeft de ACM de bevoegdheid om het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten en de achteraf door de netbeheerder gerealiseerde kosten te verwerken in de tarieven. Die bepaling luidt als volgt: *"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."* Over dit artikel is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *"Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert."*²⁰⁶ Hieruit kan geen verplichting worden afgeleid om over te gaan tot nacalculatie. De ACM vult het vereiste van een prudente toepassing in door een belangenafweging zoals vastgelegd in het nieuwe nacalculatiekader.
658. De ACM verwelkomt de opmerking van TenneT dat het wijzigen van een kader nodig kan zijn ondanks de behoefte aan regulatorie consistentie. De ACM heeft de wijziging van het nacalculatiekader gemotiveerd door eerst de nadelen van het oude kader te beschrijven, vervolgens het nieuwe kader toe te lichten en tot slot te concluderen om welke redenen het nieuwe kader de

²⁰⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

voorkeur geniet.²⁰⁷ De ACM voldoet hiermee aan de motiveringsplicht waar TenneT en NBNL op wijzen.

659. Het nieuwe kader biedt meer ruimte om rekening te houden met specifieke omstandigheden en om een belangenafweging te maken. Dat betekent niet dat het kader geen houvast biedt en, zoals TenneT en NBNL stellen, het kader de ACM volkomen vrijheid geeft om wel of niet tot nacalculatie over te gaan. Ten eerste wordt in het nacalculatiekader bepaald welke overwegingen in de meeste gevallen worden meegewogen. Als de ACM andere overwegingen betreft zal zij motiveren waarom die relevant zijn. De weging van de verschillende belangen wordt door de ACM toegelicht bij het al dan niet opnemen van een voornemen tot nacalculatie. Ten tweede geeft de ACM in de methodebesluiten aan welke kosten zij voornemens is na te calculeren en welke niet. Daarmee verschaft de ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders over haar voornemens tot nacalculatie en blijft de voorspelbaarheid hetzelfde als onder het vorige nacalculatiekader.²⁰⁸ De door de ACM geboden duidelijkheid komt ten goede aan de financierbaarheid van de netbeheerder. Vermogensverschaffers weten namelijk al vooraf welke kostenposten de ACM voornemens is om na te calculeren.
660. TenneT geeft aan dat de eerste overweging niet duidelijk is. De ACM heeft de toelichting op deze overweging in het definitieve methodebesluit verduidelijkt. Kortgezegd ziet deze overweging op de situatie dat het toepassen van de methode van regulering ertoe leidt dat de netbeheerder geprikkeld wordt tot gedrag dat onwenselijke uitkomsten tot gevolg heeft. De kwaliteit of kwantiteit van de dienstverlening kan bijvoorbeeld in het geding komen als een netbeheerder teveel wordt geprikkeld tot kostenefficiëntie. Deze situatie kan – in samenhang met de andere overwegingen – een reden zijn om de efficiëntieprikkel die het gevolg is van de methode weg te nemen, en over te gaan tot nacalculeren.
661. Het door TenneT en NBNL voorgestelde alternatieve nacalculatiekader komt in zekere mate overeen met het nieuwe nacalculatiekader van de ACM. De criteria 'kosten [zijn] niet goed te schatten' en 'de netbeheerder [kan] niet of nauwelijks de kosten beïnvloeden' lijken op respectievelijk de overwegingen (iii) 'in hoeverre kan de door de ACM bepaalde schattingsmethode leiden tot een goede schatting' en overweging (ii) 'in hoeverre is het zinvol om de netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven'. Het grootste verschil met het nacalculatiekader van de ACM is – naast het betrekken van de eerste overweging in het kader – het feit dat TenneT en NBNL tot nacalculatie over willen gaan als aan één van de twee criteria is voldaan. Hierdoor zou er te snel van het uitgangspunt van de regulering (niet nacalculeren, tenzij) worden afgeweken om over te gaan tot nacalculeren. In het geval dat de netbeheerder geen handelingsvrijheid heeft maar de kosten goed te schatten zijn, is er in principe geen noodzaak om over te gaan tot nacalculatie. In het geval dat kosten niet goed zijn te schatten maar de netbeheerder wel handelingsvrijheid heeft, is niet op

²⁰⁷ Zie randnummers 412-414 voor de nadelen van het oude kader, randnummers 415-423 voor toelichting van het nieuwe kader, en randnummers 424-427 voor de conclusie.

²⁰⁸ Verdere voorspelbaarheid is geen vereiste op grond van de bestaande regelgeving, zie ook de uitspraak van 3 november 2009 ECLI:NL:CBB:2009:BK1790 waarin enkel wordt gezegd dat het in het belang van rechtszekerheid wenselijk is dat bij de vaststelling van een methodebesluit duidelijkheid wordt verschaft.

voorhand eenduidig te zeggen of met wel nacalculeren of niet nacalculeren de door de wetgever bedoelde reguleringsdoelen het beste behaald kunnen worden. De ACM vindt het van belang dat er dan ruimte is voor een belangenafweging. Ook een gedeeltelijke nacalculatie kan dan een uitkomst zijn. Zoals hierboven door de ACM uiteengezet is ook de eerste overweging van het nieuwe nacalculatiekader hierbij relevant en kunnen er in specifieke gevallen ook andere overwegingen in de belangenafweging betrokken moeten worden.

Conclusie zienswijze “Het nieuwe nacalculatiekader is niet toereikend”

662. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten van de regionale netbeheerders gas, elektriciteit, Transporttaken TenneT, Systeemtaken TenneT, en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Zienswijze 80 “Kosten van congestiemanagement moeten worden nagecalculeerd”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB E	Nee

Samenvatting zienswijze “Kosten van congestiemanagement moeten worden nagecalculeerd”

663. NBNL stelt in haar zienswijze op het ontwerpbesluit regionale netbeheerders elektriciteit dat het onzorgvuldig en onjuist is dat de ACM niet voorziet in een vorm van nacalculatie voor de kosten van congestiemanagement. Dit leidt volgens NBNL tot een groot risico op onderdekking van efficiënte kosten en is niet in lijn met de doelstellingen van de tariefregulering.
664. Volgens NBNL verhoudt het ontbreken van meer zekerheid over de vergoeding voor de kosten van congestiemanagement zich niet goed tot de beperkte handelingsvrijheid van de netbeheerders. Netbeheerders moeten zich immers conform het voorgeschreven reguleringskader gedragen. Hierbij verwijst NBNL naar het voorstel codewijziging herziening congestiemanagement zoals gewijzigd naar aanleiding van de wijzigingsopdracht van de ACM van 12 januari 2021. Verder verhoudt het ontbreken van meer zekerheid over de vergoeding zich niet goed tot het ontwerpbesluit Transporttaken TenneT waarin de kosten voor het oplossen van transportbeperkingen deels worden nagecalculeerd, aldus NBNL.²⁰⁹
665. NBNL stelt dat congestiemanagement een instrument is om tijdelijk meer klanten gebruik te laten maken van de beschikbare capaciteit totdat netverzwaring gereed is en dat het nacalculeren van die tijdelijke kosten de prikkel tot investeren niet hoeft te verstoren. NBNL merkt verder op dat zij met haar notitie ‘REG2022-visie RNB’s ten aanzien van kosten congestiemanagement’ (van NBNL aan de ACM, 11 november 2020) heeft laten zien dat er, net als bij TenneT, genuanceerde oplossingen bestaan waarmee de risico’s van de netbeheerders worden gemitigeerd en waarbij tegenover kosten opbrengsten staan en een prikkel blijft bestaan voor netbeheerders om tijdig te investeren. NBNL verwijst hierbij naar een drempel voor nacalculatie en een correctiefactor op de opbrengsten.

²⁰⁹ Zie randnummer 462 in het methodebesluit TransporttakenTenneT.

Reactie zienswijze "Kosten van congestiemanagement moeten worden nagecalculeerd"

666. De ACM gaat niet mee met de zienwijze van NBNL dat zij vooraf moet aankondigen dat zij de kosten van congestiemanagement zal nacalculeren. Uit een toetsing aan de overwegingen van het nacalculatiekader, zoals opgenomen in hoofdstuk 10 van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit, volgt dat de ACM niet vooraf zal aankondigen dat zij de kosten van congestiemanagement zal nacalculeren. De ACM licht dit als volgt toe.
667. Wat betreft de eerste overweging uit het nacalculatiekader, ziet de ACM geen risico voor het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit. De methode voorziet namelijk al in een dekking van de (extra) kosten voor invoeding met de aankondiging van het nacalculeren van groeiende volumes van invoeding. Daarnaast wordt de groei van afname gedekt met de inkomsten die netbeheerders verkrijgen uit de transporttarieven.
668. De methode voor het toepassen van congestiemanagement door regionale netbeheerders leidt namelijk wel tot extra kosten, maar daar staan ook extra inkomsten tegenover. Wanneer er transportschaarste (*i.e.* congestie) optreedt in een gebied en de regionale netbeheerders passen congestiemanagement toe, dan kunnen er meer transportrechten worden verleend in het betreffende net. Daardoor vindt er dan ook meer afname en/of invoeding plaats in het betreffende net. Regionale netbeheerders ontvangen voor extra afname door aangeslotenen een vergoeding in de vorm van de transporttarieven. Voor extra invoeding van aangeslotenen ontvangen regionale netbeheerders geen vergoeding in de vorm van transporttarieven, omdat invoeders geen transporttarief betalen. Zoals volgt uit paragraaf 10.1.3 van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit, voorziet de methode echter wel in een vergoeding via nacalculatie voor extra invoedingsvolumes. Dit betekent dus dat de methode voorziet in een dekking van de kosten voor extra invoeding. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de extra kosten in de vorm van kosten voor congestiemanagement in onvoldoende mate worden gecompenseerd door extra inkomsten voor de regionale netbeheerders. Het is de ACM niet gebleken dat er een risico is op onderdekking van efficiënte kosten. Daarom ziet de ACM geen risico voor het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit.
669. Wat betreft de tweede overweging uit het nacalculatiekader, het is zinvol om netbeheerders een prikkel tot verlagen van de kosten van congestiemanagement te geven en het aankondigen van nacalculatie leidt juist tot een perverse prikkel voor de doelmatigheid. Het aankondigen van nacalculatie vermindert de prikkel voor netbeheerders om congestiemanagement zo efficiënt mogelijk uit te voeren en daarmee de kosten te verlagen. Daarnaast vermindert door het vooraf aankondigen van een voornemen tot nacalculatie de prikkel voor netbeheerders om voldoende en tijdig te investeren. Het geeft een perverse prikkel aan netbeheerders om congestiemanagement in te zetten, in plaats van tijdig te investeren in netverzwaring. Bovendien zou het vooraf aankondigen van nacalculatie betekenen dat netbeheerders die voldoende en tijdig hebben geïnvesteerd in netverzwaring- en uitbreiding, en daarom hogere kapitaalkosten hebben, maar geen

congestiemanagementkosten hebben, daarvoor worden gestraft via de maatstaf. Ook dat acht de ACM onwenselijk.

670. Wat betreft de derde overweging uit het nacalculatiekader stelt de ACM dat zij een schattingsmethode heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiëntie kosten. Zoals reeds toegelicht staan er inkomsten tegenover de kosten die een netbeheerder maakt. De ACM heeft geen aanleiding om te denken dat de extra inkomsten niet in verhouding staan met de extra kosten.
671. Samenvattend komt de ACM aan de hand van de overwegingen uit het nacalculatiekader tot het oordeel dat zij niet vooraf zal aankondigen dat zij de kosten van congestiemanagement zal nacalculeren.
672. De ACM merkt verder nog op dat NBNL in de voorbereidingsfase van het ontwerpbesluit heeft aangegeven dat zij een stijging in de kosten van congestiemanagement verwacht die oploopt tot 100 miljoen euro.²¹⁰ NBNL stelde daarbij ook dat congestiemanagement een eigensoortige kostensoort is die ontstaat tijdens de uitvoering van netverzwaring.²¹¹ Daarom heeft de ACM aan NBNL gevraagd te onderbouwen waarom deze kosten in de methode niet worden gecompenseerd, door de inkomsten die volgen uit extra output in de vorm van afname of invoeding. NBNL heeft hierop geen onderbouwing aangeleverd. Gelet op de verwachting van de ACM, dat de inkomsten per eenheid output gelijk blijven, en het feit dat NBNL niet heeft onderbouwd dat die verwachting van de ACM onjuist is, ziet de ACM geen reden om haar verwachtingen bij te stellen.
673. Ten overvloede merkt de ACM op dat de beslissing van de ACM om niet vooraf een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen, niet uitsluit dat de ACM alsnog een beroep kan doen op de bevoegdheid die volgt uit artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet. Indien achteraf blijkt dat de kosten voor congestiemanagement zodanig zijn gestegen en hier onvoldoende extra output tegenover staat om de kosten daarvan te dekken, dan kan de ACM beslissen om over te gaan tot een al dan niet gedeeltelijke nacalculatie van deze kosten.
674. Tot slot merkt de ACM het volgende op over de opmerking van NBNL dat het ontbreken van meer zekerheid over de vergoeding van de kosten voor congestiemanagement zich niet verhoudt met de beperkte handelingsvrijheid van de netbeheerders en het ontwerpbesluit transporttaken TenneT. De ACM kan zich niet in deze zienswijze vinden. Ten eerste ziet de ACM voor netbeheerders handelingsvrijheid binnen het reguleringskader om bij het uitvoeren van hun wettelijke taken te kiezen voor de efficiëntste inzet van middelen en daarmee gepaard gaande kosten. Zo kan een netbeheerder door voldoende en tijdig te investeren voorkomen dat hij congestiemanagement moet toepassen en kan een netbeheerder kiezen voor de efficiëntste invulling van congestiemanagement als congestie zich voordoet. Het reguleringskader geeft op deze wijze de prikkel tot investeren. In het door NBNL aangehaalde citaat, erkent de ACM dat zij het ook voor TenneT juist acht om een

²¹⁰ Dit volgt uit de notitie van NBNL van 19 november 2020 "REG2022 - visie RNB's ten aanzien van stijging van kosten per eenheid output", p. 2.

²¹¹ Dit volgt uit de notitie van NBNL van 11 november 2020 "REG2022 - visie RNB's ten aanzien van kosten congestiemanagement", p. 2.

financiële prikkel te geven. In het methodebesluit Transporttaken TenneT leidt dit tot een bonus/malus nacalculatie. Ten tweede merkt de ACM op dat de vergelijking met de nacalculatie van kosten voor het oplossen van transportbeperkingen in het methodebesluit transporttaken TenneT niet opgaat, omdat voor TenneT omzetregulering geldt en voor de regionale netbeheerders tariefregulering van toepassing is. Vanwege de omzetregulering ontvangt TenneT geen extra inkomsten bij het mogelijk maken van extra transport door het oplossen van transportbeperkingen. Zoals de ACM hiervoor uiteen heeft gezet, verkrijgen de regionale netbeheerders extra inkomsten vanwege de tariefregulering en de voorgenomen nacalculatie van decentrale opwekking (DCO) bij het toepassen van congestiemanagement.

Conclusie zienswijze “Kosten van congestiemanagement moeten worden nagecalculeerd”

675. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 81 “Netbeheerders moeten de ruimte hebben hun tariefsysteem in lijn te brengen met artikel 18 van de Elektriciteitsverordening”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB E	Ja

Samenvatting zienswijze “Netbeheerders moeten de ruimte hebben hun tariefsysteem in lijn te brengen met artikel 18 van de Elektriciteitsverordening”

676. In bijlage 2 staat abusievelijk dat artikel 18 van de Elektriciteitsverordening alleen geldt voor de landelijke netbeheerder, aldus NBNL. NBNL geeft aan dat de netbeheerders bezig zijn met een aanpassing in het tariefensysteem voor kleinverbruikers die bijdraagt aan de opgave genoemd in artikel 18, zevende en achtste lid, van de Elektriciteitsverordening. NBNL verzoekt de ACM in het methodebesluit te voorzien in een haakje op grond waarvan duidelijk wordt dat voor de implementatie van dit nieuwe tariefsysteem niet gewacht hoeft te worden tot een nieuwe reguleringsperiode.

Reactie zienswijze “Netbeheerders moeten de ruimte hebben hun tariefsysteem in lijn te brengen met artikel 18 van de Elektriciteitsverordening”

677. Zoals de ACM ook heeft omschreven in paragraaf 3.4 van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit geldt artikel 18 van de Elektriciteitsverordening inderdaad ook voor de regionale netbeheerders elektriciteit. De ACM past bijlage 2 hierop aan.

678. In paragraaf 3.4 van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit omschrijft de ACM ook hoe zij bij het vaststellen van de methode rekening houdt met de wettelijke opdracht die volgt uit artikel 18 van de Elektriciteitsverordening. Aangezien de methode in lijn is met dit artikel ziet de ACM niet de noodzaak het door NBNL gesuggereerde haakje voor een nieuw tariefsysteem op te

nemen in het methodebesluit.

Conclusie zienswijze “Netbeheerders moeten de ruimte hebben hun tariefsysteem in lijn te brengen met artikel 18 van de Elektriciteitsverordening”

679. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging is terug te vinden in Bijlage 2.

Zienswijze 82 “Nacalculatie van de verwijderingskosten van gasaansluitingen dient per netbeheerder te gebeuren”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NBNL	RNB G	Ja

Samenvatting zienswijze “Nacalculatie van de verwijderingskosten van gasaansluitingen dient per netbeheerder te gebeuren”

680. NBNL vindt dat de nacalculatie van de verwijderingskosten van gasaansluitingen per netbeheerder zou moeten gebeuren, net als bij de nacalculatie van de verwijderingskosten van gasnetten. De ACM introduceert voor de reguleringsperiode 2022-2026 voor de verwijderingskosten van gasaansluitingen een vorm van nacalculatie op basis van gemiddelde verwijderingsstarieven. NBNL vindt dat hiermee objectieerbare verschillen tussen netbeheerders worden genegeerd, zoals verschil in leidinglengte en hoogbouw/laagbouw. NBNL merkt daarnaast op dat de reikwijdte van de dienstverlening voor sommige netbeheerders enorm is gewijzigd waardoor historische tarieven evident niet representatief zijn voor de toekomst.

Reactie zienswijze “Nacalculatie van de verwijderingskosten van gasaansluitingen dient per netbeheerder te gebeuren”

681. De ACM maakt de keuze om niet de werkelijke verwijderingskosten per aansluiting na te calculeren, maar enkel de efficiënte verwijderingskosten per aansluiting. Deze nacalculatie van efficiënte kosten vindt plaats per netbeheerder. De ACM beschouwt hierbij de gemiddelde kosten per verwijderde aansluiting op sectorniveau als de efficiënte verwijderingskosten. Door alleen de efficiënte kosten per netbeheerder na te calculeren blijft een financiële prikkel bestaan voor netbeheerders om verwijderingskosten zo laag mogelijk te houden.

682. De ACM kan zich niet vinden in de stelling van NBNL dat zij bij het nacalculeren van de verwijderingskosten van aansluitingen objectieerbare verschillen tussen netbeheerders negeert. In paragraaf 7.3.2 van het ontwerpbesluit regionale netbeheerders gas heeft de ACM aangegeven bij de nacalculatie een onderscheid te maken tussen hoog- en laagbouw. Indien leidinglengte een onderscheidende factor is voor de kosten zal de ACM ook rekening houden met leidinglengte. Voor het verwijderen van gasnetten ziet de ACM geen mogelijkheid om vast te stellen wat de efficiënte kosten zijn. Hierom maakt de ACM voor de verwijdering van gasnetten de keuze om de werkelijke verwijderingskosten per netbeheerder na te calculeren. Bij het verwijderen van gasaansluitingen ziet

de ACM, zoals in voorgaand randnummer genoemd, deze mogelijkheid wel. De ACM gaat hierom niet mee in het voorstel van NBNL om de nacalculatie per netbeheerder uit te voeren.

683. De ACM is het deels met NBNL eens dat historische tarieven in de peiljaren niet representatief zijn voor de toekomst omdat netbeheerders in het verleden een brede reikwijdte in dienstverlening hanteerden. Sinds het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) waaruit blijkt dat de netbeheerders per 1 februari 2019 het door SodM aanbevolen veiligheidsbeleid uitvoeren rond het verwijderen gasaansluitingen, hanteren de regionale netbeheerders een meer uniform verwijderingsbeleid.²¹² De ACM ziet daarom aanleiding om haar schatting voor de verwachte verwijderingskosten tijdens de reguleringsperiode enkel te baseren op de tarieven in de jaren waarin de regionale netbeheerders gas het veiligheidsbeleid, zoals onderschreven door het SodM, hanteerden. De ACM past de peiljaren voor haar schatting van de verwachte verwijderingskosten daarom aan van 2018-2020 naar 2019-2020.

Conclusie zienswijze “Nacalculatie van de verwijderingskosten van gasaansluitingen dient per netbeheerder te gebeuren”

684. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit regionale netbeheerders gas ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 7.3.2.

Zienswijze 83 “De inkoopkosten E&V voor de systeemtaken worden terecht volledig nagecalculeerd”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Systeemtaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “De inkoopkosten E&V voor de systeemtaken worden terecht volledig nagecalculeerd”

685. TenneT vindt het voornemen om de inkoopkosten energie en vermogen binnen de systeemtaak volledig na te calculeren een verstandige keuze.

Reactie zienswijze “De inkoopkosten E&V voor de systeemtaken worden terecht volledig nagecalculeerd”

686. De ACM verwelkomt de opmerking van TenneT.

Conclusie zienswijze “De inkoopkosten E&V voor de systeemtaken worden terecht volledig nagecalculeerd”

687. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Systeemtaken TenneT opzichte van het ontwerpbesluit.

²¹² SodM 25 oktober 2019, advies van SodM over motie Yesilgöz-Zegerius met betrekking tot aansluitleidingen, kenmerk 19253315.

Zienswijze 84 “De inkoopkosten E&V voor de transporttaak dienen volledig te worden nagecalculeerd”

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT	Nee

Samenvatting zienswijze “De inkoopkosten E&V voor de transporttaak dienen volledig te worden nagecalculeerd”

688. TenneT is niet tegen het gebruik van een gedeeltelijke nacalculatie (TenneT noemt dit in haar zienswijze de bonus/malus-systematiek) als prikkel tot efficiënt netbeheer, mits de situatie zich daarvoor leent. Volgens TenneT is dit bij de inkoopkosten energie en vermogen (E&V) niet het geval. TenneT verwacht niet van de ACM dat zij in staat is om de efficiënte kosten exact vast te stellen, aangezien een schatting altijd gepaard gaat met onzekerheden. Echter, TenneT maakt zich zorgen over het toepassen van een gedeeltelijke nacalculatie op de inkoopkosten E&V met de door de ACM voorgestelde schatter als basis. Dit heeft te maken met de ontwikkelingen die de energietransitie met zich meebrengt. Dat zorgt ervoor dat de gemiddelde gerealiseerde kosten voor inkoop E&V in de jaren 2018-2020 geen representatieve schatters zijn voor de periode 2022-2026, omdat deze schatters volgens TenneT te laag zullen zijn. TenneT is van mening dat een te lage schatter altijd leidt tot een malus. Bij slechte schatters volstaat gedeeltelijke nacalculatie niet, omdat zo geen dekking van de efficiënte kosten tot stand komt, aldus TenneT. Naar de mening van TenneT leidt gedeeltelijke nacalculatie door een bonus/malus-systematiek hierdoor niet tot een vergoeding van de efficiënte kosten. Ook merkt TenneT op dat grote afwijkingen van de schatters mogelijk zijn waar zij in zijn geheel geen invloed op heeft. Volgens TenneT is een gedeeltelijke nacalculatie geen effectieve prikkel als zij geen invloed heeft op de kosten. TenneT is van mening dat de ACM de kosten voor inkoop van netverliezen, congestiemanagement en blindvermogen volledig moet nacalculeren. De zienswijze van TenneT wordt hieronder per onderdeel weergegeven.

Netverliezen

689. TenneT is het met de ACM eens dat de gemiddelde inkoopprijs van netverliezen niet goed te schatten is. Ook zorgt, volgens TenneT, de energietransitie voor een grillig opwekpatroon van duurzame bronnen voor andere stromen in het net van TenneT waardoor de uitwisseling tussen het net van TenneT en onderliggende netten een onregelmatiger karakter krijgt. De relatie tussen de stroomsterkte en netverliezen is kwadratisch waardoor grotere schommelingen in stromen tot hogere netverliezen kunnen leiden. Ook uitbreidingsinvesteringen ten behoeve van de opwek van duurzame elektriciteit, zoals het plaatsen van extra EHS/HS transformatoren voor het faciliteren van de uitwisseling tussen verschillende netvlakken, kunnen volgens TenneT een toename van netverliezen veroorzaken.

690. TenneT is het met de ACM eens dat een financiële prikkel voor TenneT verloren gaat als de ACM over gaat tot volledige nacalculatie voor netverliezen. TenneT is echter van mening dat de ACM dit nadeel kan wegnemen door bij de beoordeling van het investeringsplan erop toe te zien dat TenneT

investeringsbeslissingen neemt die leiden tot de laagste maatschappelijke kosten over de gehele levensduur van een investering. Tenslotte stelt TenneT dat de mate van invloed die zij kan uitoefenen op de voorwaarden van de contracten voor inkoop van netverliezen zeer klein is en dit valt volgens TenneT in het niet bij de schommelingen die marktprijzen en stromen in het net kunnen veroorzaken. TenneT concludeert dat de ACM geen goede schatter kan bepalen en TenneT niet of nauwelijks invloed heeft op de kosten om een gedeeltelijke nacalculatie te hanteren. TenneT verzoekt daarom de ACM om over te gaan tot volledige nacalculatie voor inkoopkosten van netverliezen.

Oplossen transportbeperkingen

691. TenneT is het met de ACM eens dat het wenselijk is om TenneT een prikkel te geven om kosten voor het oplossen van transportbeperkingen te minimaliseren, mits TenneT de kosten ook kan beïnvloeden. Volgens TenneT zullen de kosten voor redispatch de komende jaren stijgen en heeft zij geen of nauwelijks invloed op de stijging van deze kosten. Dit komt naar de mening van TenneT doordat de energietransitie zorgt voor een groot portfolio aan projecten die bestaan uit zowel investeringen als onderhoud en dit vraagt om meer Voorziene Niet-Beschikbaarheid (VNB's). Naar de mening van TenneT raken als gevolg hiervan sommige delen van het net steeds voller en is het minder vaak mogelijk om de VNB's op een gunstig moment (weinig of geen redispatch) plaats te laten vinden. TenneT verwacht dat dit zorgt voor een stijging in de verwachte kosten voor redispatch de komende jaren. TenneT is het niet eens met de stelling van de ACM dat zij een financiële prikkel nodig heeft op deze kosten, omdat zij dit eerder ziet als een perverse prikkel op het doen van de noodzakelijke investeringen voor de energietransitie.
692. Volgens TenneT zal er als gevolg van de energietransitie in de toekomst veelvuldig gebruik gemaakt moeten worden van congestiemanagement. Dit komt doordat de realisatie van duurzame elektriciteitsproductie over het algemeen sneller gaat dan de netinvesteringen om het transport te faciliteren. Door deze mismatch zal er als tijdelijke maatregel congestiemanagement moeten worden toegepast. Volgens TenneT is het niet mogelijk en niet doelmatig om overal het net alvast uit te breiden in afwachting van mogelijk nieuwe duurzame opwek.
693. Als gevolg van de energietransitie is ook de wet- en regelgeving rondom het oplossen van transportbeperkingen in beweging. Een codewijzigingsvoorstel voor toepassing van congestiemanagement ligt ter besluitvorming bij de ACM. TenneT is van mening dat onzekerheden in de spelregels het des te moeilijker maken om goede schatters te hanteren. Ook is het sinds 1 januari 2021 in sommige gevallen mogelijk het net zonder de enkelvoudige storingsreserve te bedrijven. Ook bij deze ontwikkeling is de precieze uitwerking nog onbekend als het gaat om eventuele vergoedingen.
694. Daarnaast zullen er volgens TenneT door de energietransitie ook veranderingen optreden in de prijs die moet worden betaald voor redispatch. Ten eerste, zo stelt TenneT, is de elektriciteitsproductie door duurzame bronnen volatiel en pas kort van te voren bekend, waardoor het benodigde redispatch-potentieel pas kort van te voren bekend is. Dit kan leiden tot een hogere prijs dan

voorheen gebruikelijk was. Ten tweede wordt volgens TenneT door de groei aan duurzame opwek en het verdwijnen van conventionele eenheden de markt voor opregelen kleiner, waardoor hogere prijzen optreden. Ten derde merkt TenneT op dat zij bij het afregelen van duurzame bronnen een compensatie moet betalen aan een duurzame opwekker omdat die subsidie misloopt door het niet produceren van duurzame elektriciteit.

695. TenneT kan de kosten voor redispatch op kritieke netwerkelementen betalen vanuit de congestie-ontvangsten. Deze kosten komen daarmee in beginsel volledig tot vergoeding. Volgens TenneT is het echter onzeker in hoeverre de congestie-ontvangsten dekkend zullen zijn voor deze kosten van redispatch ten behoeve van grensoverschrijdende handel. TenneT vindt het daarnaast opmerkelijk dat de ACM geen consistent besluit neemt voor EHS en HS samen. TenneT concludeert dat de enige juiste optie is om geen gedeeltelijke nacalculatie te hanteren en verzoekt de ACM om over te gaan op volledige nacalculatie van de kosten voor oplossen van transportbeperkingen.

Blindvermogen

696. TenneT is het met de ACM eens dat de kosten voor blindvermogen niet goed te schatten zijn. TenneT kan echter niet volgen dat de ACM met deze erkende slechte schatter slechts gedeeltelijk wil nacalculeren en alsnog een bonus/malus-systematiek wil hanteren. TenneT ziet dit als inconsistent, omdat dit alleen kan resulteren in een malus.
697. Concluderend verzoekt TenneT de ACM voor de inkoopkosten energie en vermogen binnen de transporttaak om bij gebrek aan een goede schatter af te zien van gedeeltelijke nacalculatie en over te gaan tot volledige nacalculatie.

Reactie zienswijze "De inkoopkosten E&V voor de transporttaak dienen volledig te worden nagecalculeerd"

Algemeen

698. Voor de inkoopkosten E&V voor de transporttaak is de ACM evenals in de reguleringsperiode 2017-2021 voornemens om 75% na te calculeren van het verschil tussen de schatting en de werkelijke kosten, tot een maximumafwijking van 20% ten opzichte van de geschatte kosten. Bij een eventuele verdere afwijking boven de 20% is de ACM voornemens het meerdere aan kosten boven de afwijking van 20% volledig na te calculeren. Deze gedeeltelijke nacalculatie geeft TenneT een efficiëntieprikkel, maar beperkt het financiële risico voor TenneT. Dit risico bedraagt maximaal 25% van 20%, oftewel 5%, van de oorspronkelijk geschatte kosten. Dit doet naar het oordeel van de ACM recht aan de gevallen waarin de kosten van TenneT niet goed te schatten zijn, maar TenneT wel handelingsvrijheid heeft. Hieronder zal nader worden ingegaan op de kosten voor netverliezen, het oplossen van transportbeperkingen en blindvermogen.

Netverliezen

699. TenneT is van mening dat de kosten voor netverliezen niet goed te schatten zijn door fluctuaties in zowel prijs als volume. De ACM erkent dat als gevolg van deze fluctuaties de kosten niet goed te schatten zijn. In de afgelopen jaren hebben zich vooral op het EHS-net grote fluctuaties voorgedaan in het volume elektriciteit dat TenneT heeft ingekocht voor netverliezen. Dergelijke fluctuaties kunnen zich de komende jaren eveneens voordoen.
700. Hoewel de kosten voor netverliezen niet goed te schatten zijn, acht de ACM een doelmatigheidsprikkel voor TenneT wel zinvol. TenneT koopt netverliezen in via een energieleverancier via een leveringscontract. TenneT heeft handelingsvrijheid bij het vaststellen van de contractvoorwaarden. TenneT erkent dat zij enige invloed heeft op de contractvoorwaarden, al is deze ruimte volgens TenneT beperkt. Volgens de ACM heeft TenneT handelingsvrijheid bij het vaststellen van de contractvoorwaarden op het gebied van bijvoorbeeld het moment van inkoop van netverliezen, de looptijd en de tariefstructuur (vast en variabel deel). Daarom heeft het zin om TenneT financieel te prikkelen om de netverliezen zo doelmatig mogelijk in te kopen.
701. Verder heeft TenneT deels een substituuat voor het inkopen van netverliezen. Zij kan ervoor kiezen om netwerkkonderdelen met een lager verliespercentage te installeren. Daardoor neemt het volume aan netverliezen af en als gevolg daarvan ook de behoefte aan inkoop. Voor een zuivere afweging tussen deze alternatieven is behoud van een prikkel bij de inkoop van netverliezen van belang. TenneT is van mening dat deze prikkel niet nodig is omdat de ACM bij de beoordeling van het investeringsplan erop toe ziet dat TenneT investeringsbeslissingen neemt die leiden tot de laagste maatschappelijke kosten. Bij de beoordeling van investeringsplannen toetst de ACM of een netbeheerder vooraf zijn investeringsplannen voldoende heeft onderbouwd. Dit is een marginale toets die geen garantie geeft op selectie van het meest kostenefficiënte alternatief. De beoordeling van investeringsplannen maakt efficiëntieprikkels dus niet overbodig.
702. Op grond van de voorgaande overwegingen blijft de ACM bij haar conclusie dat geen volledige maar een gedeeltelijke nacalculatie het beste aansluit bij de reguleringsdoelen. De gedeeltelijke nacalculatie geeft TenneT een doelmatigheidsprikkel, maar beperkt tegelijkertijd het financiële risico voor TenneT tot maximaal 5% van de geschatte kosten, zie hierboven onder het kopje 'algemeen'.

Oplossen transportbeperkingen

703. TenneT kan de ACM volgen in de analyse dat het wenselijk is om TenneT een prikkel te geven om kosten voor het oplossen van transportbeperkingen te minimaliseren. TenneT betoogt echter dat zij geen of nauwelijks invloed heeft op deze kosten en dat deze kosten de komende jaren zullen stijgen en daardoor niet goed geschat kunnen worden.
704. De ACM acht het zinvol om TenneT een financiële prikkel te geven voor de kosten van het oplossen van transportbeperkingen. TenneT kan transportbeperkingen immers zo veel mogelijk beperken door voorziene niet-beschikbaarheid (VNB) op een moment te plannen wanneer er geen schaarste

is aan transportcapaciteit. Of door geplande VNB niet door te laten gaan indien er toch behoefte is aan meer transportcapaciteit. Het is dus van belang dat TenneT een prikkel heeft om het inzetten van redispatch te minimaliseren.

705. Daarnaast heeft TenneT – voor de (middel)lange termijn – ook de mogelijkheid om uitbreidingsinvesteringen te doen om daarmee transportbeperkingen op te lossen. Hiermee kunnen kosten voor redispatch voorkomen worden. Indien de ACM over zou gaan tot volledige nacalculatie zou de afweging tussen deze twee alternatieven te sterk verstoord kunnen worden omdat in dat geval TenneT alle kosten voor redispatch vergoed zou krijgen. Een prikkel voor de netbeheerder om tot kostenverlaging over te gaan, de tweede overweging in het nacalculatiekader, is volgens de ACM dus zinvol om de afweging tussen de verschillende alternatieven zo zuiver mogelijk te houden.
706. TenneT stelt dat het niet altijd mogelijk is om een VNB op een gunstig moment te plannen zodat er geen transportbeperkingen optreden. Soms zal dit inderdaad niet mogelijk zijn. Voor de gevallen waarin het wel mogelijk is om VNB op een gunstig moment te plannen of waar nodig aan te passen, is het naar de mening van de ACM van belang dat TenneT een prikkel ervaart om dit ook daadwerkelijk te doen. Dit doet niets af aan het streven van TenneT om ook zonder financiële prikkel de VNB zo goed mogelijk te plannen.
707. TenneT voert aan dat de kosten voor congestiemanagement de komende jaren zullen stijgen en dat het daarom niet mogelijk is om de kosten van congestiemanagement goed te schatten. De ACM is het met TenneT eens dat decentrale opwek en elektrificatie kunnen leiden tot meer congestie. Echter, op basis van de kostengegevens 2017-2019 is (nog) geen duidelijke trend waarneembaar. Of die trend de komende jaren gaat ontstaan is daarmee ook niet met zekerheid te zeggen.
708. TenneT is van mening dat de introductie van nieuwe wet- en regelgeving het moeilijk maakt om goede schatters te hanteren. De ACM erkent dat de kosten voor het oplossen van transportbeperkingen volatiel en moeilijk te schatten zijn. De introductie van nieuwe regelgeving draagt daaraan bij. De precieze uitwerking van de wet- en regelgeving is namelijk nog onbekend. Dit laat onverlet dat ook onder de nieuwe regelgeving van belang is dat transportbeperkingen op een zo efficiënt mogelijke wijze worden opgelost.
709. De kosten voor het oplossen van congestieproblemen zijn volatiel en daardoor niet goed te schatten. Het is naar de mening van de ACM echter van belang dat TenneT geprikkeld wordt tot het voorkomen van transportbeperkingen, het zo efficiënt mogelijk oplossen van deze beperkingen en het kiezen van het beste alternatief voor het oplossen van de beperkingen. Op grond van de voorgaande overwegingen blijft de ACM bij haar conclusie dat geen volledige maar een gedeeltelijke nacalculatie het beste aansluit bij de reguleringsdoelen. De gedeeltelijke nacalculatie geeft TenneT een doelmatigheidsprikkel, maar beperkt tegelijkertijd het financiële risico voor TenneT tot maximaal 5% van de geschatte kosten, zie hierboven onder het kopje 'algemeen'.

Blindvermogen

710. TenneT is van mening dat het onlogisch is om niet volledig na te calculeren indien de kosten niet goed geschat kunnen worden. TenneT ziet het als inconsistent om een bonus/malus-systematiek op een te lage schatter te hanteren, omdat dit volgens TenneT alleen kan resulteren in een malus. De ACM erkent dat de kosten voor blindvermogen niet goed te schatten zijn. De kosten voor blindvermogen hebben de afgelopen jaren aanzienlijke fluctuaties laten zien. De ACM verwacht dat deze kosten ook voor de komende reguleringsperiode niet goed te schatten zijn.
711. Aan de andere kant acht de ACM een doelmatigheidsprikkel voor TenneT bij de inkoop van blindvermogen wel zinvol. TenneT is vrij om te bepalen hoe zij blindvermogen inkoop bij aanbieders, al is vanwege het regionale karakter van blindstroom de handelingsvrijheid relatief beperkt. Daarnaast kan TenneT een keuze maken tussen de inkoop van blindvermogen en het plaatsen van extra condensatoren om blindstroom te beperken (zie ook randnummer 442 van het methodebesluit Transporttaken TenneT). Als de ACM de inkoop van blindvermogen volledig zou nacalculeren, zou voor TenneT een zuivere afweging tussen de verschillende alternatieven niet meer mogelijk zijn. Ook in het geval van stijgende kosten is het belangrijk dat telkens de meest efficiënte oplossing wordt gekozen.
712. Op grond van de voorgaande overwegingen blijft de ACM bij haar conclusie dat geen volledige maar een gedeeltelijke nacalculatie het beste aansluit bij de reguleringsdoelen. De gedeeltelijke nacalculatie geeft TenneT een doelmatigheidsprikkel, maar beperkt tegelijkertijd het financiële risico van TenneT tot maximaal 5% van de geschatte kosten, zie hierboven onder het kopje 'algemeen'.

Conclusie zienswijze "TenneT wil voor de inkoopkosten E&V voor de transporttaak volledige nacalculatie"

713. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit Transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Zienswijze 85 "De ACM dient kortlopende investeringen na te calculeren"

<i>Respondenten</i>	<i>op ontwerpbesluit</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Transporttaken TenneT Systeemtaken TenneT Netbeheerder van het Net op Zee	nee

Samenvatting zienswijze "De ACM dient kortlopende investeringen na te calculeren"

714. TenneT stelt dat het schatten van de investeringen bij het bijschatten op basis van drie peiljaren waarschijnlijk tot een onderschatting van de kapitaalkosten leidt. Ze erkent dat de ACM hier rekening mee houdt door het nacalculeren van investeringen met een afschrijvingstermijn van 10 jaar of langer, maar stelt dat het probleem van een onderschatting van de kosten blijft bestaan voor

investeringen met een afschrijvingstermijn van 10 jaar of korter. Ze pleit er daarom voor om alle investeringen na te calculeren, ongeacht de afschrijvingstermijn.

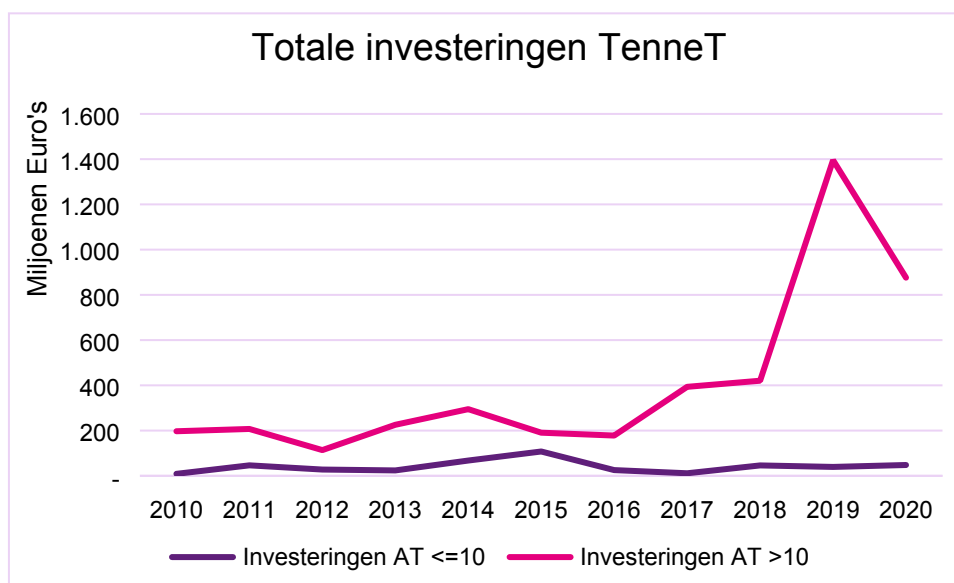
715. TenneT stelt dat er ook bij investeringen met een afschrijvingstermijn tot en met 10 jaar nog steeds een efficiëntieprikkel uitgaat van het benchmarkonderzoek. Immers: het benchmarkonderzoek houdt geen rekening met de resterende afschrijvingstermijn.
716. Daarnaast wijst TenneT er op dat het probleem van een mogelijke onderschatting van de investeringen juist bij investeringen met een korte afschrijvingstermijn groter is dan bij investeringen met een lange afschrijvingstermijn. Hierbij wordt namelijk een groter deel van het actief gedurende deze reguleringsperiode afgeschreven. Waar bij investeringen met een lange afschrijvingstermijn de meeste kosten in de volgende reguleringsperiodes correct zouden worden vergoed, zouden bij een korte afschrijvingstermijn de meeste kosten nooit vergoed worden.

Reactie zienswijze “De ACM dient kortlopende investeringen na te calculeren”

717. In principe calculeert de ACM niet na. De ACM maakt hier enkel een uitzondering op als de toepassing van het nacalculatiekader daartoe aanleiding geeft.²¹³ De ACM is van mening dat het kader geen aanleiding geeft om een uitzondering te maken voor investeringen met een afschrijvingstermijn korter dan 10 jaar. In het nacalculatiekader staan drie overwegingen: (i) In hoeverre staat het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit in de weg? (ii) In hoeverre is het zinvol om de netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven? (iii) In hoeverre kan de door de ACM bepaalde schattingsmethode leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten? In haar zienswijze betoogt TenneT ten eerste dat de nacalculatie de prikkel van de benchmark niet in de weg zit en dat daarmee een prikkel tot kostenverlaging niet zinvol is (punt ii). Daarnaast betoogt TenneT dat de door de ACM bepaalde schattingsmethode niet tot een goede schatting zal leiden (punt iii).
718. De ACM erkent dat de nog niet volledig afgeschreven investeringen wel opgenomen worden in het benchmarkonderzoek en dat er dus nog steeds een zekere efficiëntieprikkel uitgaat vanuit de benchmark. Echter, dankzij het doorrollen wordt deze benchmark slechts toegepast op het gedeelte van de investering dat niet al afgeschreven is. Bij een investering met een korte afschrijvingstermijn betekent dit dat op een groot gedeelte van deze investering de benchmark dus niet wordt toegepast. Daarnaast: de prikkel van de benchmark sluit uiteraard de prikkel van ex-ante regulering niet uit. Door de investeringen ex-ante te schatten ontstaat er een extra prikkel tot efficiënt investeren voor TenneT. Hiermee is een prikkel voor efficiënt investeren nog steeds zinvol.
719. TenneT beweert ook dat de schattingsmethode niet tot een goede schatting van de efficiënte kosten van investeringen met een afschrijvingstermijn van tien jaar of korter zal leiden. TenneT wijst hierbij op de algemene stijgende trend van de investeringsbedragen van TenneT en specifiek op enkele grote vervangingen van IT-platforms. De ACM gaat niet mee in dit onderdeel van de zienswijze. Ten eerste wijst de ACM er op dat de toename van de investeringen van TenneT (vrijwel) volledig komt

²¹³ Zie randnummer 410 t/m 428 van het methodebesluit Transporttaken TenneT.

door een toename van investeringen in kabels en stations die een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar hebben. Dit is ook duidelijk te zien in de historische gegevens. Er is een duidelijke stijging van de totale investeringsbedragen te zien, maar het is ook duidelijk dat deze volledig het gevolg zijn van een stijging van de investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar en dus niet van investeringen met een afschrijvingstermijn tot 10 jaar. Zie ter illustratie ook de onderstaande grafiek.



720. Naast het algemene patroon (dat dus niet representatief is voor de ontwikkeling van de investeringen in activa met een afschrijvingstermijn van ten hoogste 10 jaar), geeft TenneT enkele specifieke voorbeelden die tot een misschatting zouden kunnen leiden. Dit zijn uitbreidingen in grote IT-infrastructuur die ongeveer 15 jaar in gebruik gaan zijn en investeringen in procesautomatisering. Zoals de ACM in de zienswijze “*De ACM heeft ten onrechte een aantal activacategorieën niet opgenomen*” toelicht gaat de ACM mee in de wens van TenneT om voor deze investeringen een nieuwe activacategorie te introduceren. Hiermee wordt de afschrijvingstermijn van deze investeringen langer dan 10 jaar en worden deze alsnog nagecalculeerd.
721. De ACM is van mening dat er inderdaad een gedeeltelijke prikkel uitgaat van de benchmark, maar dat een prikkel vanuit ex-ante regulering nog steeds wel nuttig is (criterium ii). Daarnaast ziet de ACM geen reden om aan te nemen dat de schattingsmethode niet zal leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten (criterium iii). TenneT heeft niet betoogd dat niet-nacalculeren het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit in de weg staat (criterium i). Dit alles afwegende aan het nacalculatiekader ziet de ACM voor deze investeringen geen reden om af te wijken van het principe om niet na te calculeren. De ACM zal dus niet overgaan op nacalculatie van investeringen met een afschrijvingstermijn van 10 jaar of korter.

Conclusie zienswijze “Bijschatten kapitaalkosten: Kortlopende investeringen”

722. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten Transporttaken TenneT, Systemtaken TenneT en netbeheerder van het Net op Zee ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

10 Tabel 1- Overzicht voorgestelde aanpassingen van technische/gedetailleerde aard door belanghebbenden

Randnummer in ontwerpbesluit	Zienswijze	Belanghebbende	Wijziging
OMB NOZ tabel 2	De economische levensduur van secundaire apparatuur voor het net op zee is geen 30 jaar maar 20 jaar. TenneT verzoekt de ACM om de termijn van deze activacategorie aan te passen.	TenneT	Ja, afschrijvingstermijn aangepast van 30 jaar naar 20 jaar.
OMB TT formule 8	'[...] $\widehat{GAW}_{B_t^{ij}}$ [...] zou [...] $\widehat{GAW}_{B_t^{ij}}$ [...] moeten zijn'	TenneT	Ja, notatie is aangepast.
OMB TT formule 12	'[...] $\widehat{OKA}_{ID_t^i} \cdot \beta^i$ [...] zou [...] $\widehat{OKA}_{ID_t^i} \cdot \beta^i$ [...] moeten zijn'	TenneT	Ja, notatie is aangepast en definitie is toegevoegd.
OMB TT formule 17	Bij de definities moet binnen scope/buiten scope toegevoegd worden.	TenneT	Nee, formule 17 is verwijderd.
OMB ST formule 7	Definitie van \widehat{OKV}_t moet worden geharmoniseerd met OMB TO en OMB NOZ.	TenneT	Ja, definitie is geharmoniseerd.

11 Tabel 2- Overzicht van ontvangen zienswijzen en gevolgen voor methodebesluiten

Nr.	Zienswijze	Respondent(en)	Betreffende methodebesluit(en)	Oproep tot een wijziging?	Geleid tot een wijziging?
1	Onvoldoende ruimte voor input van TenneT Tijdens het besluitvormingsproces	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Nee	Nee
2	De ACM moet onderzoek doen naar het effect van onzekere ontwikkelingen, zoals de energietransitie	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
3	TenneT heeft geen realistische mogelijkheid om de efficiëntiedoelstelling te behalen	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
4	Tekortkomingen van de ACM bij totstandkoming reguleringsmethode elektriciteit	NBNL, Stedin, Enexis	RNB E	Ja	Nee

5	<i>Impact van de methode op de regulatorische positie/financierbaarheid van de netbeheerders</i>	NBNL, Stedin, TenneT	RNB E, RNB G, TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
6	<i>Kwaliteit van aantal onderzoeken is onvoldoende</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
7	<i>Er was onvoldoende ruimte voor hoor en wederhoor en TenneT heeft geen inzicht gekregen in de aannames bij het onderzoek van DNV naar de incrementele operationele kosten voor het net op zee</i>	TenneT	NOZ	Ja	Nee
8	<i>De ACM moet bij elektriciteit overstappen op het nominale stelsel</i>	NBNL, TenneT, VEMW	RNB E, TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Ja
9	<i>De WACC van elektriciteit is in strijd met de wet te laag</i>	NBNL, TenneT	RNB E, TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
10	<i>De kostenvoet eigen vermogen moet opgehoogd worden met een aantal opslagen</i>	NBNL, TenneT	RNB E, RNB G, TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
11	<i>De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – NBNL</i>	NBNL, TenneT, VEMW	RNB E, RNB G, TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
12	<i>De kostenvoet eigen vermogen moet verhoogd worden vanwege QE – TenneT</i>	TenneT,	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
13	<i>De marktriscopremie moet verhoogd worden vanwege toekomstverwachtingen</i>	TenneT,	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
14	<i>Aanpassen bèta in de WACC vanwege de energietransitie</i>	TenneT, VEMW	TenneT TT, TenneT ST, NOZ, RNB E, RNB G	Ja	Nee
15	<i>De WACC is goed bepaald</i>	VEMW	RNB E, RNB G, TenneT TT	Nee	Nee
16	<i>Onjuiste schatting inflatie door BTW-verhoging</i>	NBNL, TenneT	RNB E, RNB G, TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
17	<i>De rente in de WACC moet niet nagecalculeerd worden</i>	NBNL, TenneT	RNB E, RNB G, TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
18	<i>Steun gebruik van benchmarkstudie</i>	VEMW	TenneT TT	Nee	Nee
19	<i>Overkoepelend: het benchmarkonderzoek mag niet worden gebruikt</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee

20	<i>Netbeheerders niet automatisch structureel vergelijkbaar</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
21	<i>Noodzaak van een stabiel model</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
22	<i>Vergelijking met de frontier geeft geen mogelijkheid tot outperformance</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
23	<i>Loslaten van ingroeipad is risicovolvoor snijden in efficiënte kosten</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
24	<i>Geen verificatie van uitkomsten DEA met andere methode</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
25	<i>Gebrek aan transparantie</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
26	<i>Kwaliteitscontrole op het werk van de consultant onvoldoende</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
27	<i>Onduidelijkheid over gebruikt model</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
28	<i>Verschillen met E3grid niet verklaard</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
29	<i>Validatie van DEA toont geen significante inefficiëntie</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
30	<i>Gevoeligheid op keuze vergelijkingsgroep</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
31	<i>Gevoeligheid op datafouten</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
32	<i>Onvolledige verificaties: norm grid asset weights</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
33	<i>Onvolledige verificaties: complexiteitsfactoren</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
34	<i>Onvolledige verificaties: schaalanaanname</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
35	<i>Onvolledige verificaties: prijsindices</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
36	<i>Onvolledige verificaties: gemiste variabelen</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
37	<i>Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: transformatorvermogen</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Ja
38	<i>Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: bevolkingsdichtheid</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
39	<i>Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: OPEX gerelateerd aan leeftijd activa</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
40	<i>Structurele vergelijkbaarheid tussen TSO's: timing van investeringen</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee

41	<i>Dynamische effecten in TCB18</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
42	<i>Grotere voorzichtigheidsmarge benchmark</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
43	<i>Marge energietransitie</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
44	<i>Toepassing θ op kostensoorten</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
45	<i>θ niet toepassen op schatter</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
46	<i>Het ontwerpbesluit is op een aantal punten niet in lijn met het uitgangspunt dat netbeheerders efficiënte kosten via de tarieven kunnen terugverdienen</i>	NBNL	RNB E, RNB G	Ja	Nee
47	<i>Gehanteerde maatstaf ongeschikt</i>	NBNL, VEMW	RNB E, RNB G	Ja	Nee
48	<i>Wijziging van de schattingsmethode voor de uitvoeringskosten is onvoldoende gemotiveerd</i>	TenneT	TenneT ST	Ja	Nee
49	<i>De ACM moet bij verwerking van de afschrijvingsklif rekening houden met de investeringen gedurende de reguleringsperiode</i>	NBNL	RNB E	Ja	Nee
50	<i>Onderzoek kosten invoeding groen gas</i>	Stedin	RNB G	Ja	Nee
51	<i>De ACM mag niet via de methode proberen netbeheerders te prikkelen tot het doen van meer investeringen ter facilitering van groen gas</i>	Stedin	RNB G	Ja	Nee
52	<i>De overgang naar een degressieve afschrijvingsmethode en invoering van nominaal stelsel voor de regionale netbeheerders gas zijn juiste en noodzakelijke keuzes</i>	NBNL	RNB G	Nee	Ja
53	<i>Het reële stelsel bij de methode voor de regionale netbeheerders gas moet worden behouden</i>	VEMW	RNB G	Ja	Nee
54	<i>Efficiënte kosten inkoop netverliezen gas worden te laag geschat</i>	NBNL	RNB G	Ja	Nee
55	<i>Het gebruik van een schatting van de</i>	NBNL	RNB E, RNB G	Ja	Nee

	<i>productiviteitsverandering om de kosten in de jaren 2018 en 2019 naar efficiënte kosten in het jaar 2021 te brengen is onjuist</i>				
56	<i>Vergoeding kosten lokale heffingen is onterecht niet opgenomen</i>	NBNL	RNB E, RNB G	Ja	Ja
57	<i>Het ontwerpbesluit wijkt af van de E-wet door het betrekken van de inkoopkosten transport in de maatstaf</i>	Enexis	RNB E	Ja	Nee
58	<i>Correctie inkoopkosten transport voor systeemtaken is in strijd met E-wet</i>	Liander, Stedin	RNB E	Ja	Nee
59	<i>Inkoopkosten transport worden via nacalculatie niet juist vergoed</i>	Enexis	RNB E	Ja	Nee
60	<i>Filtering van de TenneT systeemtaken is geen substituuut voor voldoen aan E-wet</i>	Enexis	RNB E	Ja	Nee
61	<i>Kosten van TenneT die eerder als systeemtaak aan werden gemerkt worden in de toekomst niet meer als zodanig aangemerkt</i>	Enexis	RNB E	Ja	Nee
62	<i>De ACM heeft ten onrechte een aantal activacategorieën niet opgenomen</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Ja
63	<i>TenneT is het eens met aanpassing afschrijvingstermijnen net op zee</i>	TenneT	NOZ	Nee	Nee
64	<i>Het is terecht dat de ACM overstapt van 'ideaalcomplex' naar 'doorrollen en bijschatten</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Nee	Nee
65	<i>De ACM berekent het doorrollen van kapitaalkosten correct</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Nee	Nee
66	<i>De ACM moet het bijschatten van kapitaalkosten baseren op het investeringsplan van TenneT</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee
67	<i>De ACM moet de bijgeschatte operationele kosten als gevolg van groei of krimp van het net op een andere manier berekenen</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Ja

68	<i>Opmerkingen over incrementele operationele kosten voor het net op zee</i>	TenneT	NOZ	Ja	Ja
69	<i>TenneT is het eens met de gebruikte methode en stappen in de berekening, maar de hoogte van de dynamische efficiëntieparameter is ten onrechte aangeduid als conservatief</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Nee	Nee
70	<i>De ACM gebruikt voor de schatting van de productiviteitsverandering gegevens die niet representatief zijn</i>	NBNL	RNB E, RNB G	Ja	Nee
71	<i>Procedure van de projectspecifieke toets moet anders</i>	TenneT	TenneT TT, NOZ	Ja	nee
72	<i>Doelmatigheidsscore voor het project Borssele is onjuist</i>	TenneT	NOZ	Ja	Nee
73	<i>De voorgestelde q-factor bevat fundamentele gebreken</i>	Stedin, Liander	RNB E	Ja	Nee
74	<i>De q-factoren moeten op nul worden vastgesteld</i>	Stedin	RNB E	Ja	Nee
75	<i>De ACM dient een alternatieve q-factor op basis van SAIDI te hanteren</i>	Stedin, Liander	RNB E	Ja	Nee
76	<i>Storingen in het 25 kV net mag de ACM niet betrekken in q-factor</i>	Stedin	RNB E	Ja	Nee
77	<i>De ACM dient geen vertraging meer toe te passen in het verrekenen van het q-bedrag</i>	Enexis	RNB E	Ja	Ja
78	<i>De aanname dat volumes zullen dalen en kosten evenredig mee zullen dalen is onjuist</i>	NBNL	RNB G	Ja	Nee
79	<i>Het nieuwe ncalculatiekader is niet toereikend</i>	TenneT, NBNL	TenneT TT, TenneT ST, NOZ, RNB E, RNB G	Ja	Nee
80	<i>Kosten van congestiemanagement moeten worden nagecalculeerd</i>	NBNL	RNB E	Ja	Nee
81	<i>Netbeheerders moeten de ruimte hebben hun tariefsysteem in lijn te brengen met artikel 18 van de Elektriciteitsverordening</i>	NBNL	RNB E	Ja	Ja

82	<i>Nacalculatie van de verwijderingskosten van gasaansluitingen dient per netbeheerder te gebeuren</i>	NBNL	RNB G	Ja	Ja
83	<i>De inkoopkosten E&V voor de systeemtaken worden terecht volledig nagecalculeerd</i>	TenneT	TenneT ST	Nee	Nee
84	<i>De inkoopkosten E&V voor de transporttaak dienen volledig te worden nagecalculeerd</i>	TenneT	TenneT TT	Ja	Nee
85	<i>De ACM dient kortlopende investeringen na te calculeren</i>	TenneT	TenneT TT, TenneT ST, NOZ	Ja	Nee