Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/552048
Zaaknummer : ACM/21/051147

Methodebesluit Systeemtaken TenneT 2022-2026

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

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
www.acm.nl
070 722 20 00

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit 6

3 Beoordelingskader 7
3.1 Context van regulering 7
3.2 De relatie tussen tariefregulering en andere reguleringsinstrumenten 8
3.2.1 Wettelijke taken 8
3.2.2 Tariefregulering 9
3.2.3 Investeringsplannen 9
3.2.4 Conclusie 9
3.3 Samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM 10
3.3.1 Van methodebesluit naar tarievenbesluit 10
3.3.2 Conclusie 11
3.4 Wettelijke opdracht 11
3.4.1 Conclusie 13
3.5 Invulling van de wettelijke opdracht 13
3.5.1 Eigenschappen van de methode van regulering 13
3.5.2 Afwegingen bij het invullen van de wettelijke opdracht 14
3.5.3 Conclusie 15

4 Onderzoeken 16

5 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek 17

6 Uitgangspunten van de regulering 19
6.1 Toepassing van de doelmatigheidsfactor 19
6.2 Duur van de reguleringsperiode 19
6.3 Omzetregulering 21

7 Methode van regulering 22
7.1 Bepalen van de doelmatigheidsfactor 22
7.2 Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement 23
7.2.1 Keuzes en wijzigingen ten aanzien van de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement 24
7.3 Bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode 25
7.3.1 Bepalen verwachte kapitaalkosten 26
7.3.2 Bepalen verwachte operationele kosten 26
7.4 Bepalen van de waarde van parameters 28
7.4.1 Redelijk rendement 28
7.4.2 Inflatie 28
7.4.3 Dynamische efficiëntieparameter 28

8 Relatie tot het tarievenbesluit 29
8.1 Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid 29
8.1.1 Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie 29

8.1.2 Wijziging nacalculatiekader 31
8.1.3 Primair reservevermogen 35
8.1.4 Regelvermogen 37
8.1.5 Noodvermogen 39
8.1.6 Herstelvoorzieningen 40
8.1.7 De kapitaalkosten van verwachte investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar 42
8.1.8 De risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen 42
8.2 Tariefcorrecties en toevoegingen op grond van specifieke wettelijke bepalingen 44
8.2.1 Omzetregulering 44
8.3 Saldo onbalans 44

9 Dictum 46

Begrippenlijst 47

1 Inleiding

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Op grond hiervan moet de ACM de methode van regulering vaststellen voor elke taak, genoemd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet (hierna: systeemtaken), van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet[1] TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT).

2. De ACM stelt de reguleringsperiode voor TenneT vast voor de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. De ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 6.2.

3. De methode die de ACM vaststelt voor de regulering van de systeemtaken moet op basis van artikel 41b, derde lid, van de E-wet leiden tot geschatte kosten voor de uitvoering van de systeemtaken, die in het jaarlijkse tarievenbesluit worden toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De ACM schat deze kosten, net als in de methode van regulering van de transporttaken, door een doelmatigheidsfactor en begininkomsten vast te stellen. Dit is een wijziging ten opzichte van de methode van regulering voor de systeemtaken in de reguleringsperiode 2017-2021. De ACM licht deze wijziging toe in paragraaf 6.1.

Opbouw van het besluit

4. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. Allereerst is in hoofdstuk 2 de procedure van totstandkoming van dit besluit beschreven. In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van de ACM te motiveren bij de totstandkoming van de methode van regulering. In de hoofdstukken 4 en 5 staan de uitgevoerde onderzoeken en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit Systeemtaken TenneT 2017-2021 beschreven.

5. Vervolgens beschrijft de ACM de methode van regulering in hoofdstuk 6. Daarna beschrijft de ACM in hoofdstuk 7 de methode tot vaststelling van de doelmatigheidsfactor. Hoofdstuk 8 beschrijft de relatie tussen dit besluit en het tarievenbesluit. De ACM eindigt het besluit met het dictum (hoofdstuk 9).

6. Na deze hoofdstukken volgt de begrippenlijst, met daarin een (niet uitputtend) overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

[1] Het landelijk hoogspanningsnet omvat de netten die bestemd zijn voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven, met uitzondering van het net op zee, en landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom. Voor de netbeheerder van het net op zee geldt een apart reguleringskader, dat buiten de reikwijdte van dit besluit valt.

Bijlagen bij het besluit

7. De ACM heeft vijf bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van dit besluit.

8. Bijlage 1 bevat de vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: doelmatigheidsfactor). Bijlage 2 bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de doelmatigheidsfactor in rekenkundige formules. Bijlage 3 bevat het wettelijk kader voor het methodebesluit van TenneT. Bijlage 4 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de ACM het redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. Bijlage 5 bevat een gedetailleerde beschrijving van de nieuwe systematiek voor het schatten van de efficiënte kapitaalkosten.

Samenhang met transport

9. Ten slotte verwijst de ACM in dit besluit meermaals naar het methodebesluit Transporttaken TenneT 2022-2026, kenmerk ACM/UIT/552061 (hierna: methodebesluit transporttaken), vanwege de samenhang tussen de twee reguleringsmethodes. De onderdelen waarnaar de ACM verwijst, zijn daarom tevens onderdeel van dit besluit.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

10. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. De ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en relevante jurisprudentie.

11. Ingevolge artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet stelt de ACM de methode van regulering vast voor de systeemtaken van de netbeheerder van het landelijk elektriciteitsnet, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt.

12. De ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van overleg met een klankbordgroep. Het overleg met de klankbordgroep had een informerend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) en de regionale netbeheerders. Voor de klankbordgroep heeft de ACM TenneT, GTS, de regionale netbeheerders, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.

13. Vertegenwoordigers van 24 organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.[2] Ter voorbereiding op het ontwerpmethodebesluit hebben er in totaal 26 bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan de eerste plaatsvond op 28 oktober 2019, gevolgd door bijeenkomsten op 11 november 2019, 14 november 2019, 3 februari 2020, 2 maart 2020, 30 maart 2020, 9 april 2020, 16 april 2020, 20 april 2020, 23 april 2020, 14 mei 2020, 25 mei 2020, 5 juni 2020, 8 juni 2020, 15 juni 2020, 22 juni 2020, 14 september 2020, 28 september 2020, 12 oktober 2020, 26 oktober 2020, 16 november 2020, 30 november 2020, 1 februari 2021, 4 februari 2021, 15 februari 2021, en 25 februari 2021. De ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. De ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl/REG2022.

14. De ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.

[2] De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de consumentenbond, Coteq Netbeheer B.V., European Federation of Energy Traders (EFET), Enduris B.V., Enexis B.V., EnergieSamen, Gasunie Transport Services N.V., GAZPROM, Liander N.V., de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPA), Stedin B.V., TenneT TSO B.V., Verenging Eigen Huis, Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME, Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Westland Infra Netbeheer B.V. en Zebra Gasnetwerk B.V.

3 Beoordelingskader

15. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM het beoordelingskader dat zij hanteert. De ACM gaat eerst in op de context van regulering (paragraaf 15). Vervolgens gaat zij in op de relatie tussen de tariefregulering en de andere reguleringsinstrumenten (paragraaf 3.2). De ACM beschrijft in paragraaf 3.3 de samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM. Vervolgens gaat de ACM in op de wettelijke opdracht (paragraaf 3.4).[3] Tot slot beschrijft de ACM hoe zij de wettelijke opdracht invult (paragraaf 3.5).

3.1 Context van regulering

16. De ACM houdt onafhankelijk toezicht op de elektriciteitsmarkt met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De elektriciteitsmarkt bestaat uit de segmenten productie, levering en transport van elektriciteit. Bij productie en levering van elektriciteit is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende diensten op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten in principe zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van elektriciteit is dit niet het geval. Uit de artikelen 2, 10 en 16 van de E-wet volgt dat de landelijk netbeheerder een wettelijk monopolie heeft op het beheer van het landelijk transportnet en de aan hem opgedragen systeemtaken. Degenen die gebruik willen maken van de transportcapaciteit van dit net kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport en de systeemtaken willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waarvan zij gebruik willen maken en de netbeheerder van het landelijke hoogspanningsnet die de systeemtaken uitvoert.

17. TenneT is op grond van artikel 10, tweede lid, van de E-wet aangewezen als beheerder van het landelijk elektriciteitstransportnet. Omdat TenneT zich aldus in een monopoliesituatie bevindt, ondervindt zij bij het beheer van haar elektriciteitstransportnet en de uitvoering van de aan haar opgedragen systeemtaken geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat de landelijke netbeheerder niet doelmatig werkt of tarieven hanteert die boven de door hem gemaakte kosten uitstijgen. De afnemers worden dan benadeeld. Zij kunnen immers niet kiezen voor een aansluiting op een elektriciteitstransportnet van een andere netbeheerder waar zij "*meer waar voor hun geld krijgen*". Afnemers zijn daarom gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de systeemtaken. Ook zijn afnemers erbij gebaat dat de landelijke netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

18. De hoogspanningsnetten[4] (hierna: HS-netten) van Liander-Randmeren vallen niet onder het beheer van TenneT. Deze netten zijn onderworpen aan zogenaamde Cross Border Lease-

[3] Voor het volledige wettelijk kader, zie bijlage 3.

[4] Dit betreft de netten met een spanningsniveau van 110 en 150 kV.

overeenkomsten (hierna: CBL-overeenkomsten).[5] In artikel-VIA, eerste lid, van de Wet onafhankelijk netbeheer[6] is bepaald dat de beheeroverdracht van de HS-netten in overeenstemming dient te zijn met de rechten van derden die voortvloeien uit een overeenkomst met betrekking tot deze netten, vastgelegd in Cross Border Leasecontracten. In het instemmingsbesluit van 2 maart 2012 van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is opgenomen dat de Cross Border Leasecontracten naar het zich laat aanzien niet binnen afzienbare tijd zullen worden beëindigd.[7] De HS-netten van Liander-Randmeren zijn ook in de achtste reguleringsperiode uitgezonderd van de reguleringssystematiek voor TenneT.

19. De wetgever heeft *ex ante* toezicht noodzakelijk geacht en ingesteld door middel van regulering van de netbeheerders (in plaats van achteraf via het mededingingsrecht). Het doel van regulering is om zo goed mogelijk uit te sluiten dat de netbeheerder, onder andere bij zijn tariefstelling, misbruik maakt van zijn monopoliepositie en om een systeem van goed werkende concurrentie te simuleren.

3.2 De relatie tussen tariefregulering en andere reguleringsinstrumenten

20. De ACM houdt bij het vaststellen van de methode van regulering rekening met andere reguleringsinstrumenten. Tariefregulering is immers niet het enige instrument waarmee het gedrag van netbeheerders wordt gereguleerd. Hieronder gaat de ACM kort in op de verhouding van de tariefregulering tot andere instrumenten waarmee het gedrag van TenneT wordt gereguleerd.

3.2.1 Wettelijke taken

21. De wetgever heeft het gedrag van netbeheerders gereguleerd door hun de uitvoering van wettelijke taken op te dragen. TenneT is op grond van artikel 10, tweede lid, van de E-wet aangewezen als de landelijke netbeheerder van het elektriciteitstransportnet en mag alleen de aan haar opgedragen wettelijke taken uitvoeren. Deze taken zijn limitatief. TenneT mag dus geen andere taken verrichten. De E-wet bevat voorschriften over de wijze waarop de netbeheerder deze taken moet uitoefenen. Te denken valt aan het voorschrift dat een netbeheerder zich bij de uitvoering van zijn taken onthoudt van iedere vorm van discriminatie tussen netgebruikers en aan voorschriften met betrekking tot het kwaliteitsborgingssysteem van de netbeheerder. In verscheidene codes is de wijze waarop de netbeheerder zijn taken dient uit te voeren nader uitgewerkt. De ACM houdt toezicht op de naleving van deze codes die voorschriften, tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in de artikelen 27 en 31 van de E-wet bevatten (hierna: de codes).

22. In de kern komen de wettelijke taken van TenneT en de diensten die zij ter uitvoering van die wettelijke taken levert op het volgende neer. TenneT is verantwoordelijk voor het transporteren van elektriciteit, het aansluiten van netgebruikers, het aanleggen, onderhouden en beheren van netten

[5] Randmeren omvat het aan Cross Border Lease-overeenkomsten onderworpen gebied van N.V. Nuon, bekend onder de werknaam Randmeren en overeenkomstig met het gebied van de voormalige N.V. Nuon Randmeren.
[6] Stb. 2006, 614.
[7] Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2 maart 2012, ETM/EM/11175400.

en het beschikbaar hebben en houden van voldoende netcapaciteit (transporttaken)[8]. Daarnaast heeft TenneT onder meer de taak om technische voorzieningen te treffen en systeemdiensten uit te voeren, die nodig zijn om het transport van elektriciteit over alle netten op een veilige en doelmatige wijze te waarborgen en deze voorzieningen en systeemdiensten mede ten behoeve van de andere netbeheerders te benutten (systeemtaken).[9] TenneT mag zich niet bezighouden met de productie van, handel in of levering van elektriciteit.

3.2.2 Tariefregulering

23. De wettelijke taken van TenneT liggen ten grondslag aan dit methodebesluit. TenneT maakt namelijk kosten voor het uitvoeren van de wettelijke taken. De inkomsten uit de tarieven gebruikt TenneT om deze kosten te dekken. Dat betekent overigens niet dat alle gemaakte kosten per definitie worden vergoed.

24. Tariefregulering zorgt er primair voor dat de tarieven niet te hoog zijn. Dat vereist dat zowel nu als in de toekomst een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit tot stand komt. Tariefregulering kan daaraan bijdragen door:
    - Monopoliewinsten te voorkomen;
    - TenneT een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) kostenverlagingen door te voeren;
    - TenneT een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren; en
    - TenneT voldoende inkomsten te geven om haar wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren door tarieven op een voldoende hoog niveau vast te stellen.

3.2.3 Investeringsplannen

25. TenneT heeft op grond van artikel 21 van de E-wet de plicht om elke twee jaar een investeringsplan op te stellen. In dit plan staan de investeringen die TenneT nodig acht om uitvoering te geven aan haar wettelijke taken. De ACM beoordeelt of TenneT in redelijkheid tot dit plan heeft kunnen komen. Nadat deze toets heeft plaatsgevonden en eventuele wijzigingen zijn doorgevoerd, stelt TenneT het definitieve investeringsplan vast en worden de in het investeringsplan opgenomen investeringen noodzakelijk geacht voor de uitvoering van de wettelijke taken van TenneT. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat is beoogd dat de investeringsplannen netbeheerders zekerheid geven over het terugverdienen van de efficiënte kosten van de uitvoering van noodzakelijke investeringen. Dat betekent dus niet dat de geraamde investeringskosten in de tarieven verwerkt moeten worden.[10]

3.2.4 Conclusie

26. Zoals aangegeven in randnummer 24 zorgt tariefregulering er primair voor dat de tarieven niet van een te hoog niveau zijn. De ACM houdt bij de methode van tariefregulering rekening met de

[8] Zie artikel 16, eerste lid, van de E-wet.

[9] Zie artikel 16, tweede lid, van de E-wet.

[10] Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas, Stb. 2018, 375, p. 6-7.

verhouding van de tariefregulering tot andere reguleringsinstrumenten. Zo neemt zij alleen kosten van wettelijke taken in aanmerking als grondslag voor de vaststelling van de inkomsten van TenneT en gaat zij ervan uit dat de investeringen opgenomen in het (na beoordeling door de ACM definitief vastgestelde) investeringsplan noodzakelijk zijn. Omdat voor TenneT diverse voorschriften gelden bij de uitvoering van haar wettelijke taken, zijn financiële prikkels voor TenneT om de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren in die gevallen niet nodig.

3.3 Samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM

27. Jaarlijks stelt de ACM in het tarievenbesluit de tarieven vast die TenneT in rekening mag brengen voor de uitvoering van de transporttaken en systeemtaken. De ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze tarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide doelmatigheidsfactor systeemtaken voor TenneT. De ACM hecht hier enerzijds aan omdat deze begrippen met elkaar zijn verbonden. Anderzijds wordt op deze manier duidelijk waarom de ACM bepaalde begrippen (zoals 'toegestane inkomsten') gebruikt bij de methode van regulering.

3.3.1 Van methodebesluit naar tarievenbesluit

28. De ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering vast voor de systeemtaken van de landelijke netbeheerder. Met deze methode van regulering beoogt de ACM de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken te bevorderen. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41, eerste lid, van de E-wet.

29. De E-wet schrijft niet voor dat de ACM voor de systeemtaken een x-factor vaststelt, zoals dat wel het geval is voor de transporttaken. Toch kiest de ACM er met ingang van de reguleringsperiode 2022-2026 voor om ook voor de systeemtaken een doelmatigheidsfactor vast te stellen. De overwegingen hiervoor worden nader toegelicht in paragraaf 6.1. De ACM stelt de doelmatigheidsfactor en de begininkomsten voor de systeemtaken niet vast in een afzonderlijk besluit, maar in bijlage 1 van dit methodebesluit.

30. De betekenis van de doelmatigheidsfactor en de begininkomsten voor de systeemtaken is verder hetzelfde als die voor de transporttaken. De doelmatigheidsfactor is de reële jaarlijkse verandering van de toegestane inkomsten van TenneT. De begininkomsten zijn de inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode, die worden gecorrigeerd met de doelmatigheidsfactor en de consumentenprijsindex (hierna: CPI) om de toegestane inkomsten in het eerste jaar van de reguleringsperiode te berekenen.

31. TenneT zendt jaarlijks aan de ACM een voorstel voor de tarieven die zij zal berekenen voor de uitvoering van de transporttaken en de systeemtaken (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

32. In het tarievenvoorstel verdisconteert TenneT de geschatte kosten die samenhangen met de systeemtaken genoemd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet in een gecombineerd tarief voor transport- en systeemtaken en past hierbij ook het methodebesluit systeemtaken toe, op grond van artikel 41b, derde lid, van de E-wet: *"De geschatte kosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet voor de uitvoering van de taken, genoemd in artikel 16, tweede lid, maakt, worden zonder toepassing van de formule, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, en met toepassing van het besluit, bedoeld in artikel 41, eerste lid, onderdeel b, toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet."*

33. De hoogte van de tarieven wordt bepaald door de toegestane inkomsten (inclusief correcties) en de voorspelde rekenvolumina. De ACM berekent daarom ten behoeve van het tarievenvoorstel voor elk jaar van de reguleringsperiode de toegestane inkomsten. De ACM berekent de toegestane inkomsten als volgt. De ACM berekent eerst de totale inkomsten op basis van de begininkomsten, de x-factor en de CPI. De ACM corrigeert de berekende totale inkomsten vervolgens op basis van specifieke wettelijke bepalingen en de algemene correctiemogelijkheden van artikel 41c, tweede lid, van de E-wet.

34. De ACM stelt de tarieven jaarlijks vast en legt deze neer in een tarievenbesluit. Een tarievenbesluit bevat de tarieven die gebruikers van het landelijk elektriciteitstransportnet moeten betalen voor de uitvoering van de taken van TenneT. De wettelijke grondslag voor de vaststelling van de tarieven is artikel 41c, eerste, derde of vijfde, lid, van de E-wet.

3.3.2 Conclusie

35. Het methodebesluit voor de systeemtaken geeft in belangrijke mate vorm aan de tariefregulering. Het methodebesluit resulteert in een doelmatigheidsfactor en begininkomsten voor de systeemtaken en legt zo de hoogte van de inkomsten voor de reguleringsperiode grotendeels vast. Vervolgens stelt de ACM in de tarievenbesluiten daadwerkelijk de hoogte van de inkomsten vast, waarop zij de tarieven baseert. Daarbij kan en/of moet de ACM een aantal correcties doen. Deze correcties noemt de ACM ook wel nacalculaties.

3.4 Wettelijke opdracht

36. In deze paragraaf beschrijft de ACM haar wettelijke opdracht om de methode van regulering van TenneT vast te stellen, zoals deze volgt uit Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (hierna: de Elektriciteitsverordening) en de E-wet.[11]

37. Uit de Elektriciteitsverordening volgt dat de tarieven een afspiegeling moeten zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare

[11] Voor het volledige wettelijk kader van het methodebesluit voor TenneT, zie bijlage 2.

netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen. Daarnaast dient in de tarieven rekening te worden gehouden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk. In de E-wet is voorgeschreven dat de ACM het methodebesluit vaststelt met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken worden bevorderd. De ACM moet hierbij rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen.

38. Op grond van de Elektriciteitsverordening, de E-wet, de bijbehorende parlementaire geschiedenis en rechterlijke uitspraken dient de gekozen methode ertoe te leiden dat:
    - de tarieven die netgebruikers betalen voor de uitvoering van de wettelijke taken door TenneT de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement weerspiegelen;
    - een redelijk rendement een rendement is dat in het economisch verkeer gebruikelijk is;
    - TenneT voldoende ruimte heeft om te investeren in (i) doelmatige transportkwaliteit, (ii) voorzieningszekerheid en (iii) duurzaamheid.

39. Het methodebesluit van TenneT moet dus leiden tot een vergoeding van de kosten die gerelateerd zijn aan doelmatige bedrijfsvoering én een doelmatige kwaliteit. Dit betekent niet dat de tarieven alle kosten dekken. Alleen de efficiënte kosten dienen tot vergoeding te komen in de tarieven. De toevoeging dat de doelmatige kwaliteit en voorzieningszekerheid van de netten ertoe doet, maakt duidelijk dat een eenzijdige focus op zo laag mogelijke tarieven ongewenst is. Er moet voldoende financiële ruimte zijn en blijven voor doelmatige kwaliteit. Doelmatige kwaliteit betekent niet de hoogst mogelijke kwaliteit, aangezien bij de hoogst mogelijke kwaliteit de kosten en de baten van een extra eenheid kwaliteit niet met elkaar in verhouding staan. Hierbij houdt de ACM ook rekening met de kwaliteit die wordt voorgeschreven in wettelijk vastgelegde normen.

40. Daarnaast heeft de nationale wetgever voorgeschreven dat de ACM rekening moet houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. De ACM moet met het oog op de borging van in het bijzonder de publieke belangen voorzieningszekerheid en duurzaamheid in de regulering rekening houden met de bij TenneT noodzakelijke systeemintegriteit en verbetering ervan. Hiertoe bepaalt TenneT zelf welke investeringen noodzakelijk zijn voor de systeemintegriteit. Dit hangt samen met het principe van outputregulering. Uit de verschillende belangen die de wetgever heeft opgenomen volgt dat de ACM bij de vaststelling van de methode van regulering niet enkel het belang van kostendoelmatigheid voor ogen mag houden. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat TenneT geen ruimte krijgt om op efficiënte wijze te investeren in voorzieningszekerheid[12] en duurzaamheid.[13] Een eenzijdige focus op kostendoelmatigheid op de korte termijn gaat dan ten koste van het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid op de lange termijn.

[12] Voorzieningszekerheid wordt hierbij door de ACM breed geïnterpreteerd.

[13] Onder duurzaamheid valt onder andere de energietransitie.

3.4.1 Conclusie

41. De wetgever heeft de ACM de opdracht gegeven om via regulering te voorkomen dat TenneT misbruik maakt van haar monopoliepositie. In randnummer 38 wordt de wettelijke opdracht waar het methodebesluit aan moet voldoen beschreven. Er zijn verschillende methodes denkbaar die aan deze wettelijke opdracht voldoen. De ACM heeft binnen de wettelijke opdracht ruimte om keuzes te maken over hoe zij de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt. Hierna licht de ACM dit verder toe.

3.5 Invulling van de wettelijke opdracht

42. In deze paragraaf beschrijft de ACM welke afwegingen zij maakt bij het invullen van de wettelijke opdracht. Dit beschrijft de ACM door de hiervóór beschreven context van de regulering (paragraaf 15), de relatie tussen de tariefregulering en de andere reguleringsinstrumenten (paragraaf 3.2) en de wettelijke opdracht (paragraaf 3.4) aan elkaar te verbinden.

43. Zoals beschreven in randnummer 24 zorgt tariefregulering er primair voor dat de tarieven niet te hoog zijn. De ACM streeft met tariefregulering naar een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit, voor nu en in de toekomst. In randnummer 24 heeft de ACM ook beschreven op welke manier tariefregulering hieraan kan bijdragen. Dit zijn doelen van tariefregulering die de ACM op basis van een bredere context ziet.

3.5.1 Eigenschappen van de methode van regulering

44. Om elk van de doelen genoemd in randnummer 24 te bereiken, moet de methode van regulering verschillende eigenschappen hebben. Deze paragraaf heeft als doel om te illustreren dat deze eigenschappen moeilijk te verenigen zijn in één methode. Hiertoe beschrijft de ACM hierna per doel de eigenschap die een methode moet hebben om het doel te kunnen bereiken. De uiteindelijke invulling van de wettelijke opdracht volgt in de paragrafen 3.5.2 en 0.

45. Om monopoliewinsten te voorkomen, is het van belang dat de inkomsten die TenneT uit de tarieven mag *verkrijgen*, niet hoger zijn dan de kosten die TenneT maakt (inclusief een redelijk rendement). Als de inkomsten wel hoger zijn dan de kosten van TenneT, zou TenneT een hoger rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. In dat geval zijn monopoliewinsten niet voorkomen.

46. Om TenneT een financiële prikkel te geven tot kostenverlaging, is van belang dat de inkomsten die TenneT mag verkrijgen, geen directe relatie hebben met de kosten die TenneT realiseert. De inkomsten worden daarom *exogeen* bepaald. De ACM gaat er hierbij van uit dat TenneT streeft naar winstmaximalisatie. Winstmaximalisatie betekent het maximaliseren van het verschil tussen de (netto contante waarde van de verwachte toekomstige) inkomsten en de uitgaven. TenneT ervaart een prikkel om minder uitgaven te doen als de inkomsten niet direct afhankelijk zijn van de uitgaven. Een daling van de uitgaven leidt dan niet tot evenredige daling van de inkomsten,

waardoor het verschil tussen de (netto contante waarde van de toekomstige) uitgaven en inkomsten toeneemt. Hierdoor kan TenneT haar winst dus maximaliseren.

47. Zoals beschreven in randnummer 39, kan de tariefregulering bijdragen aan een optimale kwaliteit en kwantiteit. Om TenneT een prikkel te geven om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren, is het van belang dat de inkomsten die TenneT mag verkrijgen afhankelijk zijn van de mate waarin de netbeheerder de optimale kwaliteit en kwantiteit realiseert. Dit betekent dat TenneT de prikkel krijgt om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren doordat het leveren daarvan leidt tot extra inkomsten en meer winst voor TenneT. In de wetgeving zijn normen voor de kwaliteits- en kwantiteitseisen vastgelegd. Te denken valt aan veiligheidseisen en voorschriften aan invoedspecificaties. Wanneer dit het geval is, kan het tariefreguleringsinstrument TenneT niet prikkelen tot de optimale kwaliteit en kwantiteit, omdat TenneT in deze gevallen geen afweging kan maken. Dit laat onverlet dat de methode van regulering TenneT in staat moet stellen om aan de kwaliteits- en kwantiteitseisen te voldoen.

48. Om TenneT voldoende inkomsten te geven om haar diensten nu en in de toekomst aan te kunnen bieden, is het van belang dat de inkomsten die TenneT mag verkrijgen, niet lager zijn dan de eigen kosten inclusief een redelijk rendement. Als TenneT lagere inkomsten verkrijgt dan haar eigen kosten heeft zij een lager rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk is.

3.5.2 Afwegingen bij het invullen van de wettelijke opdracht

49. De eigenschappen beschreven in de paragraaf hierboven zijn niet eenvoudig te verenigen in één methode. De ACM moet daarom een zekere balans tussen de verschillende doelen van tariefregulering nastreven. Ter illustratie. De methode kan alleen met zekerheid bereiken dat TenneT geen hogere, maar ook geen lagere inkomsten verkrijgt dan haar eigen kosten, door de tarieven direct te relateren aan de eigen kosten. In feite komt dat neer op een *cost plus*-regulering. TenneT verdient immers altijd haar eigen kosten inclusief een redelijk rendement terug. TenneT behaalt dan gegarandeerd een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Een dergelijke methode geeft netbeheerders echter geen prikkel om kostenverlagingen door te voeren of om een optimale kwaliteit te geven.

50. De ACM kan TenneT maximaal prikkelen tot kostenverlaging door de inkomsten volledig exogeen te bepalen of door, in het extreme geval, tot in lengte van dagen een vast tariefniveau te hanteren. TenneT ervaart dan een sterke prikkel om kosten te verlagen. Het tarief kan echter leiden tot inkomsten die hoger zijn of lager zijn dan de eigen kosten, waardoor het zo kan zijn dat TenneT een hoger of lager rendement verdient dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. Ook kan een sterke prikkel tot kostenverlaging ervoor zorgen dat de kwaliteit verslechtert of dat TenneT niet langer kan voldoen aan de vraag naar transportcapaciteit. Dit betekent dat TenneT geen prikkel ervaart om de optimale kwaliteit of kwantiteit te leveren.

51. De twee bovengenoemde voorbeelden illustreren dat verschillende gewenste eigenschappen niet per definitie verenigbaar zijn in één methode, zodat de ACM een balans moet nastreven tussen de doelen van de tariefregulering. De wettelijke opdracht geeft al in belangrijke mate richting voor

waar deze balans gevonden dient te worden. In paragraaf 3.4 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. Daarbij is het van belang dat TenneT voldoende ruimte heeft om te investeren in (i) doelmatige transportkwaliteit, (ii) voorzieningszekerheid en (iii) duurzaamheid. Uit deze opdracht volgt dat de doelen van tariefregulering van belang zijn bij de invulling van de wettelijke opdracht, maar niet dat elke afweging is toegestaan. De ACM kan bijvoorbeeld niet beslissen om financiële prikkels te negeren door *cost plus*-regulering toe te passen. Dat past niet binnen de ruimte van de wettelijke opdracht van de ACM. De wettelijke opdracht impliceert dus dat de ACM een zekere balans tussen de verschillende doelen van tariefregulering na moet streven.

3.5.3 Conclusie

52. De ACM is van mening dat een methode die leidt tot een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement het beste aansluit bij de wettelijke opdracht en doelstellingen. De verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement zijn de kosten die "*een fictieve efficiënte concurrent*" naar verwachting in de positie van TenneT zou maken tijdens de reguleringsperiode. Door uit te gaan van de verwachte kosten inclusief een redelijk rendement van een fictieve efficiënte concurrent worden ten eerste monopoliewinsten voorkomen. De tarieven zijn immers gebaseerd op de kosten die een fictieve efficiënte concurrent zou maken, waarbij rekening is gehouden met een niet meer dan redelijk rendement. Ten tweede wordt TenneT geprikkeld om minder kosten te maken. TenneT maakt namelijk meer winst als zij haar kosten weet te verlagen ten opzichte van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. En tot slot verkrijgt TenneT voldoende inkomsten om haar wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren, zolang TenneT minstens even efficiënt werkt als de fictieve efficiënte concurrent. Dit is ook van belang met het oog op voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

53. Zoals eerder aangegeven, impliceert de wettelijke opdracht dat de ACM een zekere balans tussen de achterliggende doelen na moet streven. Tegelijkertijd laat de wettelijke opdracht de ACM ruimte om nader in te vullen wat zij precies verstaat onder de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De ACM moet bijvoorbeeld bepalen wat kosten zijn, wat efficiënt is, wat de verwachtingen voor toekomstige jaren zijn, en wat een redelijk rendement is. Hoe de ACM haar opdracht invult, bepaalt of, en in welke mate, de methode de doelen van tariefregulering bereikt. Deze doelen neemt de ACM bij haar invulling, waar mogelijk, in acht.

54. De ACM houdt rekening met de bredere context waarin een netbeheerder opereert bij de afwegingen die de ACM maakt over de invulling van de methode. De energietransitie heeft bijvoorbeeld andere gevolgen voor de netbeheerders gas dan voor de netbeheerders elektriciteit. Dit kan tot gevolg hebben dat er bij de regulering van netbeheerders gas andere zwaarwegende belangen zijn dan bij de regulering van netbeheerders elektriciteit.

4 Onderzoeken

55. De ACM maakt voor dit besluit gebruik van verschillende onderzoeken. Gezien het onlosmakelijke verband tussen dit besluit en het methodebesluit transporttaken verwijst de ACM naar de paragrafen 4.1 en 4.2 van het methodebesluit transporttaken voor de relevante onderzoeken en beschouwt deze als onderdeel van dit besluit. De ACM heeft geen onderzoeken laten uitvoeren die uitsluitend voor het methodebesluit systeemtaken zijn gebruikt.

5 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

56. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek. De ACM wijzigt de reguleringsmethode ten opzichte van die uit het methodebesluit 2017-2021 alleen daar waar het nieuwe inzichten, ontwikkelingen en/of gegevens betreft, die in de periode tot het nemen van dit besluit naar voren zijn gekomen. Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringssystematiek en draagt zo bij aan de rechtszekerheid voor belanghebbenden. De wijzigingen die de ACM in dit besluit aanbrengt, zijn op te delen in twee categorieën: methodische wijzigingen en actualisatie van gegevens. De ACM noemt in de hierop volgende randnummers alleen de belangrijkste methodische wijzigingen.

57. De eerste methodische wijziging is dat de ACM ervoor kiest om de doorberekening van 40% van de beheerkosten van het EHS-net naar de systeemtaken af te schaffen. Dit deel van de kosten van het EHS-net komt daardoor tot vergoeding via de toegestane inkomsten voor de transporttaken. De reden voor deze wijziging is als volgt. De ACM stelt aparte methodebesluiten vast voor de transporttaken en de systeemtaken van TenneT. Dit leidt tot aparte toegestane inkomsten voor de transporttaken en de systeemtaken. Om deze aparte inkomsten te bepalen is ook een toerekening van de kosten van TenneT aan de transporttaken en de systeemtaken nodig. Voor sommige kostensoorten – zoals bijvoorbeeld de kosten voor de balanshandhaving – is duidelijk dat deze volledig toe te wijzen zijn aan de systeemtaken. De ACM rekende daarnaast tot nu toe ook 40% van de kosten voor het EHS-net toe aan de systeemtaken. Het idee achter deze doorberekening was dat de EHS-netten van oudsher een functie van koppelnet hebben, waardoor TenneT als landelijk netbeheerder in staat wordt gesteld om de systeemtaken te kunnen uitvoeren ter bewaking van de netintegriteit.

58. In het verleden bracht TenneT ter dekking van de toegestane inkomsten voor de systeemtaken een apart tarief voor systeemdiensten in rekening bij netgebruikers. Per 1 januari 2015 is het tarief voor de systeemdiensten vervallen. De toegestane inkomsten voor de systeemtaken worden sindsdien toegevoegd aan de toegestane inkomsten voor de transporttaken voor het EHS-net. Dit leidt ertoe dat de doorberekening van 40% van de beheerkosten van het EHS-net naar de systeemtaken geen enkel doel meer dient. Deze kosten worden eerst toegewezen aan de systeemtaken, maar komen vervolgens tot vergoeding via de transporttarieven op precies dezelfde wijze als wanneer de kosten niet waren toegewezen aan de systeemtaken. De ACM kiest er nu voor om deze doorberekening af te schaffen omdat (i) de doorberekening geen materieel effect heeft op de totale inkomsten van TenneT[14], (ii) de doorberekening de methodebesluiten onnodig ingewikkeld maakt en uitvoeringslasten met zich meebrengt en (iii) de doorberekening van 40% een grove toerekening is en geen precieze bepaling van de kosten voor de systeemtaken. Deze wijziging betekent dat de beheerkosten voor de systeemtaken komen te vervallen. Deze kosten komen tot vergoeding via de

[14] De totale inkomsten zijn immers de som van de inkomsten voor de transporttaken en de inkomsten voor de systeemtaken.

toegestane inkomsten voor de transporttaken.

59. De tweede methodische wijziging is dat de ACM de schattingsmethode voor de uitvoeringskosten en inkoopkosten voor de systeemtaken zoveel mogelijk gelijktrekt met de methode voor de transporttaken. Dat betekent dat de ACM vooraf voor de duur van de reguleringsperiode een doelmatigheidsfactor en begininkomsten vaststelt voor deze kosten. Deze schattingsmethode heeft volgens de ACM een aantal voordelen ten opzichte van het *rolling forward t-2* budget zoals vastgelegd in het methodebesluit systeemtaken 2017-2021. Ten eerste zorgde deze methode voor abrupte tariefschokken door de combinatie van *t-2* budget en nacalculatie voor de inkoopkosten. De nieuwe schattingsmethode, waarbij vooraf via een doelmatigheidsfactor de inkomsten worden vastgesteld, beperkt deze tariefschokken omdat gedurende de reguleringsperiode niet tegelijkertijd én de schatting wordt aangepast op basis van realisaties, én de verschillen tussen schatting en realisaties worden verrekend. Ten tweede leidt de introductie van een doelmatigheidsfactor voor de uitvoeringskosten tot sterkere prikkels voor TenneT om kosten te besparen. De toegestane inkomsten zijn immers niet meer gebaseerd op de gerealiseerde kosten van twee jaar terug, maar staan vooraf voor de duur van de reguleringsperiode al vast. Dat geeft TenneT een sterkere prikkel om de kosten gedurende de reguleringsperiode onder de geschatte kosten te houden. Tot slot vindt de ACM het wenselijk om de methode voor de transporttaken, de systeemtaken en het net op zee zoveel mogelijk te harmoniseren, omdat dit de eenvoud van de regulering ten goede komt en mogelijk ook perverse prikkels voor TenneT wegneemt om te schuiven met kosten.

60. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 van het methodebesluit transporttaken schat de ACM de efficiënte kapitaalkosten deze reguleringsperiode met de systematiek van ‘doorrollen en bijschatten’. Vanwege de nieuwe systematiek is de methode voor de systeemtaken gewijzigd, en dan specifiek de methode voor de schatting van de uitvoeringskosten, op onderstaande onderdelen:
    - De bepaling van de begininkomsten (paragraaf 6.1, bijlage 5);
    - De bepaling van de verwachte kapitaalkosten (paragraaf 6.3, bijlage 5);
    - De toepassing van de WACC (paragraaf 6.3, bijlage 5);
    - De bepaling van de verwachte efficiënte operationele kosten (paragraaf 6.4, bijlage 5) en
    - De toepassing van de dynamische efficiëntieparameter (paragrafen 6.3 en 6.4, bijlage 5).

    De ACM licht deze wijzigingen verder toe in bijlage 5.

61. De ACM heeft op twee punten een wijziging in de WACC-methode aangebracht. In de eerste plaats heeft de ACM op advies van Frontier Economics besloten de *bid-ask spread* als liquiditeitscriterium te hanteren bij de selectie van de vergelijkingsgroep en hierbij een grens van 1% te hanteren. Ten tweede heeft de ACM een aantal wijzigingen aangebracht in de wijze waarop de regressies van de *bèta’s* van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep gedaan worden. De eerste wijziging licht de ACM toe in paragraaf 7.4.1 van het methodebesluit transporttaken. De tweede wijziging licht de ACM kort toe in paragraaf 7.4.1 van het methodebesluit transporttaken en uitgebreid in bijlage 3 van dat methodebesluit.

6 Uitgangspunten van de regulering

62. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Eerst licht de ACM de toepassing van de doelmatigheidsfactor toe (paragraaf 6.1). Daarna stelt zij de duur van de reguleringsperiode vast (paragraaf 6.2). Tot slot legt de ACM omzetregulering uit (paragraaf 6.3). Een gedetailleerde beschrijving van de methode tot bepaling van de toegestane inkomsten voor de systeemtaken volgt in hoofdstuk 7.

6.1 Toepassing van de doelmatigheidsfactor

63. De ACM heeft op grond van artikel 41, eerste lid, onderdeel b, van de E-wet de verplichting om de methode van regulering voor de systeemtaken van TenneT vast te stellen. Verder moet de ACM op grond van artikel 41b, derde lid, van de E-wet de geschatte kosten die TenneT voor de uitvoering van de systeemtaken maakt zonder toepassing van de formule, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, en met toepassing van het methodebesluit systeemtaken toevoegen aan de totale inkomsten uit de tarieven van TenneT. De wetgever schrijft dus niet voor hoe de methode tot geschatte (efficiënte) kosten moet leiden.

64. Zoals beschreven in hoofdstuk 5, kiest de ACM ervoor om met ingang van deze periode aan te sluiten bij de methode voor de transporttaken, door een doelmatigheidsfactor en begininkomsten voor de systeemtaken vast te stellen. Op grond van artikel 41b, derde lid, van de E-wet is er geen bevoegdheid om een apart x-factorbesluit voor de systeemtaken vast te stellen. Wel moet de ACM met het methodebesluit voor de systeemtaken het belang van de bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering in acht nemen. De ACM stelt in dit besluit de doelmatigheidskorting en de begininkomsten voor de systeemtaken vast.[15]

6.2 Duur van de reguleringsperiode

65. De ACM kan de methode vaststellen voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. De ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximum periode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt de ACM het volgende.

66. De ACM heeft beoordelingsruimte ten aanzien van de keuze voor een reguleringsperiode van drie, vier of vijf jaar. Daarom weegt de ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor- en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.

[15] De ACM past hier niet de formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, toe om de inkomsten voor de systeemtaak te bepalen. Wel past de ACM eenzelfde formule toe in het methodebesluit. Op deze manier bepaalt de ACM de inkomsten ‘met toepassing van het methodebesluit voor de systeemtaak.

67. Een korte periode biedt meer flexibiliteit om de regulering aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, zoals extreme economische omstandigheden of veranderingen in de Europese of nationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.

68. Een lange periode biedt meer stabiliteit. Ten eerste biedt een lange periode meer regulatorische zekerheid, omdat de inkomsten voor langere tijd worden vastgesteld. Dit leidt tot een langere periode van zekerheid over de hoogte van tarieven voor afnemers, voor netbeheerders en voor investeerders. Ten tweede biedt een periode van vijf jaar meer rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat bij een korte periode de methode- en x-factorbesluiten nog niet onherroepelijk zijn op het moment dat de ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende methodebesluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.

69. Een belangrijk voordeel van meer stabiliteit is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben. Een netbeheerder heeft langer profijt van een doelmatigere inrichting van de bedrijfsvoering. Immers, de inkomsten staan voor vijf jaar vast ongeacht de kostenbesparingen die een netbeheerder doorvoert.

70. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. De ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van artikel 41c van de E-wet wanneer omstandigheden dit vereisen. De ACM gaat hier in hoofdstuk 8 nader op in. Daarnaast kan de wetgever bij belangrijke, tussentijds doorgevoerde wetswijzigingen die invloed hebben op de methode van regulering, ook maatregelen nemen voor een goede implementatie gedurende de reguleringsperiode. Zulke flexibiliteit is dus ook bij een periode van vijf jaar aanwezig.

71. De ACM is van mening dat de voordelen van een langere periode groter zijn dan de nadelen. De ACM neemt daarom als uitgangspunt een lange reguleringsperiode, tenzij er concrete omstandigheden zijn die vragen om een kortere periode. Onder normale omstandigheden biedt de methode van regulering immers al voldoende flexibiliteit om met gewijzigde omstandigheden om te gaan.

72. De ACM heeft onderzocht of de volgende twee omstandigheden aanleiding geven tot een kortere periode: (i) de veranderende marktomstandigheden vanwege de energietransitie en (ii) de introductie van Energiewet 1.0.

73. Over de veranderende marktomstandigheden vanwege de energietransitie merkt de ACM het volgende op. Het is op dit moment nog onzeker hoe de energietransitie zich precies ontwikkelt. De ACM acht het niet waarschijnlijk dat dit na afloop van een korte reguleringsperiode wel duidelijk zal zijn. De ACM heeft de reguleringsmethode aangepast om rekening te houden met de veranderende marktomstandigheden. De ACM schat de kapitaalkosten vanaf deze

reguleringsperiode op basis van een methode die flexibeler is.[16] Deze wijziging licht de ACM toe in hoofdstuk 0. Mede door deze wijziging acht de ACM de methode van regulering voldoende robuust voor een langere reguleringsperiode.

74. Over de introductie van Energiewet 1.0 merkt de ACM het volgende op. Het is op dit moment nog onduidelijk wanneer de nieuwe energiewet in werking zal treden. Bovendien merkt de ACM op dat een dergelijke belangrijke wijziging van de E-wet ook wijzigingen in de codes vereist.[17] Bij een periode van vijf jaar acht de ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in de wet en de codes zijn doorgevoerd. Hierbij komt dat de ACM niet verwacht dat de nieuwe energiewet een geheel nieuwe wijze van reguleren voorschrijft.[18] De ACM acht het daarom redelijk te veronderstellen dat dit methodebesluit ook verenigbaar zal zijn met de nieuwe wetgeving. Zoals beschreven in randnummer 79 kan de wetgever maatregelen nemen voor een implementatie van nieuwe wetgeving tijdens de reguleringsperiode, mocht dit nodig zijn.

75. Na het afwegen van de bovenstaande aspecten besluit de ACM de duur van de reguleringsperiode vast te stellen op de maximaal wettelijk toegestane periode van vijf jaar.

6.3 Omzetregulering

76. Evenals in de reguleringsperiode 2017-2021 past de ACM in deze reguleringsperiode op grond van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet een systeem van omzetregulering toe. Omzetregulering is een vorm van tariefregulering waarbij zeker wordt gesteld dat een vooraf vastgestelde omzet zal worden behaald. Voor TenneT is de omzetregulering als volgt uitgewerkt. De vastgestelde omzet is gelijk aan de toegestane inkomsten. De hoogte van de tarieven wordt zo vastgesteld dat het somproduct van de tarieven en de voorspelde rekenvolumina gelijk is aan de toegestane inkomsten. Verschillen tussen de voorspelde rekenvolumina en de gerealiseerde rekenvolumina zorgen daarbij voor verschillen tussen de toegestane inkomsten en de gerealiseerde inkomsten van TenneT. Bij omzetregulering worden deze verschillen in het jaar *t*+2 betrokken bij de vaststelling van de nieuwe toegestane inkomsten, zodat de oorspronkelijk vastgestelde toegestane inkomsten uiteindelijk zullen worden behaald. Indien deze verschillen te groot zijn en daarom zouden leiden tot grote tariefffluctuaties, worden deze verwerkt in de tarieven van meerdere jaren.

[16] Zie bijlage 5, hoofdstuk 4 en 7.

[17] Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in Hoofdstuk 3, paragraaf 5, van de E-wet.

[18] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Memorie van toelichting wetsvoorstel Energiewet, 17 december 2020.

7 Methode van regulering

77. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode van regulering voor de systeemtaken. Eerst beschrijft de ACM in paragraaf 7.1 hoe zij de doelmatigheidsfactor bepaalt op basis van de begininkomsten, eindinkomsten en geschatte CPI. De ACM bepaalt de begininkomsten en eindinkomsten op basis van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De methode beschrijft dus de wijze waarop de ACM de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt. Voordat de ACM in paragraaf 7.3 beschrijft hoe zij de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode bepaalt, beschrijft de ACM in paragraaf 7.2 eerst wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement. Tot slot gaat de ACM in paragraaf 7.4 in op hoe zij de parameters onderliggend aan de verwachte efficiënte kosten heeft bepaald. Gezien de grote overeenkomsten tussen de methode van regulering voor de transporttaken en de systeemtaken verwijst de ACM daar waar mogelijk kortheidshalve naar het methodebesluit transporttaken onder vermelding van de betreffende paragraaf en/of randnummer(s) en beschouwt deze teksten als onderdeel van dit besluit.

78. In het methodebesluit voor de reguleringsperiode 2017-2021 maakte de ACM nog onderscheid tussen drie verschillende kostensoorten voor de uitvoering van de systeemtaken: de beheerkosten, de uitvoeringskosten en de inkoopkosten. Dit onderscheid was functioneel, omdat de schattingsmethode per kostensoort verschilde. Nu de beheerkosten komen te vervallen en de schattingsmethode voor de uitvoerings- en inkoopkosten gelijk wordt getrokken met de methode van regulering voor de transporttaken (zie toelichting in hoofdstuk 5), is het niet langer nodig om dit onderscheid te maken. Voor het bepalen van de verwachte kosten is alleen het onderscheid tussen kapitaalkosten en operationele kosten relevant, zoals dat ook geldt voor de transporttaken.

7.1 Bepalen van de doelmatigheidsfactor

79. Zoals omschreven in paragraaf 6.1 stelt de ACM voor de duur van de reguleringsperiode een doelmatigheidsfactor vast ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering. De doelmatigheidsfactor is de reële jaarlijkse wijziging van de totale inkomsten tijdens de reguleringsperiode. De ACM bepaalt de doelmatigheidsfactor aan de hand van de begininkomsten, de eindinkomsten en de geschatte CPI.[19, 20] In deze paragraaf legt de ACM uit hoe zij de begininkomsten en eindinkomsten bepaalt aan de hand van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De bepaling van de geschatte CPI komt aan bod in paragraaf 7.4.

80. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6, stelt de ACM voor deze reguleringsperiode een doelmatigheidsfactor en begininkomsten vast voor de systeemtaken. Voor de bepaling van de doelmatigheidsfactor en begininkomsten sluit de ACM aan bij de methode van regulering voor de

[19] Zie formule (11) , (12), (13), (14) van bijlage 2 bij dit besluit.
[20] Hierbij laat de ACM de correcties die zij jaarlijks toepast op de inkomsten buiten beschouwing.

transporttaken. Dat betekent dat de ACM uitgaat van het efficiënte kostenniveau en dat het efficiënte kostenniveau zodanig wordt bepaald dat TenneT gesommeerd over de reguleringsperiode haar efficiënte kosten terugverdient. De ACM berekent in dit methodebesluit een doelmatigheidsfactor die ervoor zorgt dat de begininkomsten in gelijke stappen per jaar naar de eindinkomsten groeien. In het tarievenbesluit wordt de doelmatigheidsfactor ieder jaar toegepast op de toegestane inkomsten voor de systeemtaken uit het voorgaande jaar (met uitzondering van het eerste jaar van de reguleringsperiode).

81. Voor een schematische weergave van de methode tot het bepalen van de doelmatigheidsfactor en een beschrijving van de eindinkomsten en begininkomsten verwijst de ACM naar hoofdstuk 7 van het methodebesluit transporttaken.

82. Zoals beschreven in het methodebesluit transporttaken stelt de ACM de begininkomsten van TenneT gelijk aan het verwachte efficiënte kostenniveau, zodanig dat het representatief is voor de jaren van deze reguleringsperiode. De precieze omvang van het verwachte efficiënte kostenniveau voor de systeemtaken is afhankelijk van kostengegevens van TenneT. In bijlage 1 van dit besluit stelt de ACM het verwachte efficiënte kostenniveau voor de systeemtaken voor elk jaar van de reguleringsperiode vast.

7.2 Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement

83. Om de begin- en eindinkomsten te bepalen moet de ACM voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepalen. In paragraaf 7.2 van het methodebesluit transporttaken beschrijft de ACM wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement en welke keuzes de ACM maakt ten aanzien van kosten inclusief een redelijk rendement. Omdat de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM naar de beschrijving in paragraaf 7.2 van het methodebesluit transporttaken. In paragraaf 7.2.1 beschrijft de ACM welke keuzes zij maakt ten aanzien van kosten inclusief een redelijk rendement en welke wijzigingen zij daarbij doorvoert.

7.2.1 Keuzes en wijzigingen ten aanzien van de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement

84. In paragraaf 7.2 van het methodebesluit transporttaken heeft de ACM beschreven hoe verschillende begrippen zich tot elkaar verhouden. Uit deze beschrijving volgt onder meer dat kosten (inclusief een redelijk rendement) bestaan uit de som van operationele kosten en kapitaalkosten.

85. De ACM bepaalt de operationele kosten op dezelfde wijze als in de reguleringsperiode 2017-2021. De ACM maakt wederom onderscheid tussen de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net en de verwachte operationele kosten als gevolg van een veranderende netomvang. Binnen de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net maakt de ACM onderscheid tussen de algemene operationele kosten (zoals huisvestingskosten en personeelskosten), en de inkoopkosten voor energie en vermogen (de kosten voor de inkoop van regel- en reservevermogen, noodvermogen, primaire reserve en herstelvoorzieningen). De ACM licht in paragraaf 7.3.2 toe hoe zij de verwachte operationele kosten bepaalt.

86. De kapitaalkosten van een netbeheerder kunnen op verschillende manieren worden berekend. De belangrijkste keuzes bij het berekenen van de kapitaalkosten zijn:
    - Het vergoeden van de inflatie aan vermogensverschaffers via het nominale of reële stelsel;
    - De activacategorieën en bijbehorende afschrijvingstermijnen;
    - De afschrijvingsmethode; en
    - De wijze van verwerking van (opbrengsten uit) desinvesteringen.

Ongewijzigd: reële stelsel

87. Omdat de keuze voor de manier waarop de methode de vermogensverschaffers compenseert voor inflatie niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM hiervoor naar de beschrijving in de randnummers 132 tot en met 141 van paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit transporttaken.

Ongewijzigd: activacategorieën en afschrijvingstermijnen

88. De activacategorieën en de afschrijvingstermijnen die de ACM hanteert voor investeringen van TenneT ten behoeve van de systeemtaak zijn niet gewijzigd ten opzichte van het methodebesluit 2017-2021. De activacategorieën en afschrijvingstermijnen worden weergegeven in Tabel 1. De ACM heeft de afschrijvingstermijnen bepaald op basis van de economische levensduur van het actief. De ACM stelt hierbij de economische levensduur gelijk aan de technische levensduur van het actief.

Tabel 1: Afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen van TenneT

Materiële vaste activa categorie	Soort actief	Afschrijvingstermijn voor investeringen vóór 2013	Afschrijvingstermijn voor investeringen vanaf 2013
I	Hoogspanningslijnen: - Mast en fundatie - Elektrotechnisch deel	 55 jaar 40 jaar	 55 jaar 40 jaar
II	Hoogspanningskabels	50 jaar	50 jaar
III	Hoogspanningsstations: - Primair - Primair[21] - Secundair	 40 – 45 jaar 25 jaar 20 – 30 jaar	 45 jaar n.v.t. 25 jaar
IV	Vermogenstransformatoren (incl. “transformatorhuisje”)	35 jaar	35 jaar
V	Overig vast actief: - Terreinen - Gebouwen - Telecommunicatienet - Computerapparatuur - Overige bedrijfsmiddelen	 Hier wordt niet op afgeschreven 25 – 50 jaar 10 jaar 3 – 5 jaar 5 – 10 jaar	 Hier wordt niet op afgeschreven 40 jaar 10 jaar 5 jaar 10 jaar

Ongewijzigd: lineaire afschrijvingsmethode

89. Omdat de keuze voor de afschrijvingsmethode niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM hiervoor naar de beschrijving in randnummer 149 van paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit transporttaken.

Ongewijzigd: desinvesteringen blijven in de GAW

90. Omdat de keuze voor de afschrijvingsmethode niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM hiervoor naar de beschrijving in randnummer 150 van paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit transporttaken.

7.3 Bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode

91. In deze paragraaf beschrijft de ACM hoe zij voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt.

[21] Deze activacategorie is in 2008 en 2009 toegepast in de nieuwe GAW.

92. De ACM beschrijft de manier waarop zij de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt.[22] De ACM beschrijft achtereenvolgens hoe zij de verwachte kapitaalkosten en operationele kosten bepaalt.

7.3.1 Bepalen verwachte kapitaalkosten

93. In paragraaf 7.3.2 van het methodebesluit transporttaken beschrijft de ACM hoe zij de verwachte kapitaalkosten bepaalt op basis van de systematiek van doorrollen en bijschatten. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6, stelt de ACM voor deze reguleringsperiode een doelmatigheidsfactor en begininkomsten vast voor de systeemtaken. Dit betekent dat de ACM voor de systeemtaken kan aansluiten bij de bepaling van de kapitaalkosten op basis van doorrollen en bijschatten. Omdat de bepaling van de kapitaalkosten hierdoor niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM naar de beschrijving in paragraaf 7.3.2 van het methodebesluit transporttaken, met uitzondering van de passages over kosten die gebenchmarkt zijn. Omdat de kosten voor de systeemtaken geen onderdeel zijn van het benchmarkonderzoek, zijn de passages die gaan over kosten die gebenchmarkt zijn niet van toepassing op de systeemtaken. Daarnaast zijn de passages over de Cobra-kabel alleen relevant voor het methodebesluit transporttaken.[23]

7.3.2 Bepalen verwachte operationele kosten

94. Zoals beschreven in paragraaf 7.2 maakt de ACM voor het bepalen van de verwachte operationele kosten onderscheid tussen de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net en de verwachte operationele kosten van nog in gebruik te nemen investeringen. De verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net schat de ACM zoveel mogelijk op basis van de gerealiseerde operationele kosten. De verwachte operationele kosten van nog in gebruik te nemen investeringen baseert de ACM op de te verwachten groei of krimp van het net. Omdat de bepaling van de verwachte operationele kosten van nog in gebruik te nemen investeringen niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM hiervoor naar de beschrijving in paragraaf 7.3.3 van het methodebesluit transporttaken.[24] De bepaling van de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net wordt in de volgende randnummers beschreven.

Operationele kosten wegens het in stand houden van het net

95. Zoals beschreven in randnummer 172 in paragraaf 7.3.2 van het methodebesluit transporttaken verstrekt TenneT haar financiële gegevens conform de RAR. TenneT verstrekt hierbij ook informatie over de hoogte van de operationele kosten die kunnen worden toegewezen aan de gereguleerde taken van TenneT.

[22] Formule (1) in bijlage 2 bij dit besluit.

[23] Formule (2), (3) (4), (5) en (6) in bijlage 2 bij dit besluit.

[24] Formule (10) in bijlage 2 bij dit besluit.

96. Zoals beschreven in randnummer 173 in paragraaf 7.3.1 van het methodebesluit transporttaken moet de ACM bij het kiezen van de peiljaren een afweging maken tussen vier verschillende uitgangspunten. Deze afweging heeft geleid tot een peilperiode van drie jaar als uitgangspunt.

97. Zoals toegelicht in paragraaf 7.2.1 maakt de ACM binnen de operationele kosten wegens het in stand houden van het net onderscheid tussen de algemene operationele kosten en de inkoopkosten voor energie en vermogen. De ACM gaat in de volgende randnummers verder in op deze operationele kosten en hoe zij voor deze kosten tot een schatting van de verwachte operationele kosten komt.

98. De ACM berekent allereerst de verwachte algemene operationele kosten. Hieronder vallen onder meer de huisvestingskosten en de personeelskosten van TenneT. De ACM maakt hierbij onderscheid tussen directe en indirecte algemene operationele kosten. De directe algemene operationele kosten zijn direct toewijsbaar aan de systeemtaken van TenneT en worden geschat op basis van de gerealiseerde kosten in drie peiljaren. De indirecte operationele kosten moeten op basis van een verdeelsleutel worden toegewezen aan de verschillende taken van TenneT (transporttaken, systeemtaken en taken net op zee).

99. Aangezien de ACM geen wezenlijke verandering verwacht van de totale indirecte operationele kosten in de jaren 2022-2026 ten opzichte van de realisaties in 2018-2020, houdt de ACM daarvoor vast aan het uitgangspunt van drie peiljaren. TenneT verdeelt deze indirecte operationele kosten op basis van een verdeelsleutel over de transporttaken, de systeemtaken en het net op zee. Omdat met de verdeelsleutel de afgelopen jaren een steeds groter deel van de indirecte operationele kosten wordt toegewezen aan het net op zee, zal de ACM de investeringen in 2018 en 2019 ook verdelen op basis van de verdeelsleutel voor 2020. Dit weerspiegelt beter de verwachting dat ook in de komende reguleringsperiode een groter deel van de indirecte operationele kosten zal worden toegerekend aan het net op zee en dus een kleiner deel aan de systeemtaken. De ACM baseert de indirecte operationele kosten voor de systeemtaken daarom op drie peiljaren (2018-2020) en de verdeelsleutel op één peiljaar (2020).

100. De ACM bepaalt ook de operationele kosten voor de inkoop van energie en vermogen. Voor de systeemtaken van TenneT betreft dit de inkoop van regel- en reservevermogen, noodvermogen, primaire reserve en herstelvoorzieningen. Voor de schatting van de operationele kosten gebruikt de ACM een peilperiode van drie jaar.

101. De ACM corrigeert de gerealiseerde operationele kosten met de dynamische efficiëntieparameter en met de (geschatte) CPI om tot de verwachte operationele kosten voor de instandhouding van het net te komen. Dit geldt voor zowel de algemene operationele kosten als de inkoopkosten energie en vermogen.[25]

[25] Zie formule (8) en (9) in bijlage 2 bij dit besluit.

102. De toepassing van de dynamische efficiëntieparameter op de operationele kosten reflecteert de verwachting dat operationele kosten in bijvoorbeeld het jaar 2026 door technologische vooruitgang en lagere inkoopprijzen (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lager zullen zijn dan in bijvoorbeeld het jaar 2018. Voor de jaren tot en met 2021 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2017-2021.Voor de jaren 2022 tot en met 2026 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2022-2026.

103. De toepassing van de (geschatte) CPI reflecteert de verwachting dat de hoogte van de operationele kosten verandert als gevolg van inflatie. De ACM gebruikt de gerealiseerde CPI voor de jaren 2018 tot en met 2021. De ACM gebruikt de geschatte CPI voor de jaren 2022 tot en met 2026.

7.4 Bepalen van de waarde van parameters

7.4.1 Redelijk rendement

104. De ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. Omdat de bepaling van het redelijk rendement niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM naar de beschrijving in paragraaf 7.4.1 van het methodebesluit transporttaken.

7.4.2 Inflatie

105. De ACM heeft voor het indexeren van kosten naar het prijspeil van ieder reguleringsjaar in de komende reguleringsperiode een schatting van de inflatie nodig. De ACM gebruikt voor de inflatie de CPI. Omdat de bepaling van de CPI niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM naar de beschrijving in paragraaf 7.4.2 van het methodebesluit transporttaken.

7.4.3 Dynamische efficiëntieparameter

106. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 vult de ACM haar wettelijke opdracht in door de verwachte efficiënte kosten te bepalen, inclusief een redelijk rendement.

107. Een onderdeel bij het bepalen van de efficiënte kosten is de dynamische efficiëntie die een netbeheerder kan realiseren. Het gaat hier om de mogelijkheid tot productiviteitsverbetering die voortkomt uit technologische vooruitgang en lagere inkoopprijzen. Omdat de bepaling van de dynamische efficiëntie niet verschilt tussen de transporttaken en de systeemtaken, verwijst de ACM naar de beschrijving in paragraaf 7.4.4 van het methodebesluit transporttaken.

8 Relatie tot het tarievenbesluit

108. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de relatie met het tarievenbesluit.

109. De ACM berekent ten behoeve van het tarievenvoorstel voor elk jaar van de reguleringsperiode de toegestane inkomsten. De toegestane inkomsten zijn gelijk aan de totale inkomsten (berekend op basis van de begininkomsten, x-factor en CPI) plus de correcties en toevoegingen. Een aantal van deze tariefcorrecties en toevoegingen volgt uit specifieke wettelijke bepalingen. Andere tariefcorrecties doet de ACM op grond van de algemene bevoegdheid om de tarieven te corrigeren. Die bevoegdheid is vervat in artikel 41c, tweede lid, van de E-wet. De ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid hierna ook “nacalculatie” noemen en spreken van “nacalculeren”.

110. De ACM licht in dit hoofdstuk toe welke tariefcorrecties en toevoegingen zij voornemens is om toe te passen op de geschatte kosten voor de systeemtaken in de jaren van deze reguleringsperiode. Eerst legt de ACM in paragraaf 8.1.1 uit hoe zij komt tot een kader voor het aankondigen van het voornemen tot correcties op basis van de algemene bevoegdheid. In de paragrafen 8.1.3 tot en met 8.1.8 volgt een toelichting per aankondiging van het voornemen van de ACM tot een tariefcorrectie. Daarna licht de ACM in paragraaf 8.2 de correcties en toevoegingen op grond van een specifieke bevoegdheid toe. Tot slot licht de ACM in paragraaf 8.3 van dit hoofdstuk toe hoe zij het saldo onbalans verrekent in de totale geschatte kosten voor de systeemtaken in de tarievenbesluiten.

111. In geval van toepassing van correcties is het de vraag op welke wijze de ACM het resultaat van deze correcties in de tarieven verdisconteert. De wijze waarop de ACM dit uitvoert bij de jaarlijkse tarievenbesluiten zal onder meer afhangen van de omvang van het te verrekenen bedragen de effecten van de verrekening op de vast te stellen tarieven. In beginsel zal de ACM ervoor kiezen om het te verrekenen bedrag volledig in aanmerking te nemen bij het eerstkomende tarievenbesluit. Als het te verrekenen bedrag tot een te sterke tariefschommeling leidt, kan de ACM besluiten om het te verrekenen bedrag te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. In het desbetreffende tarievenbesluit zal de ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

8.1 Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid

8.1.1 Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie

112. Zoals beschreven in paragraaf 3.4 van dit besluit, heeft de wetgever tariefregulering op basis van een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten beoogd. Deze vorm van tariefregulering sluit aan bij verschillende wettelijke doelstellingen.

113. Met het ex ante inkomstenplafond kan een netbeheerder *achteraf bezien* een hoger of lager rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is, namelijk als hij hogere of lagere kosten realiseert dan het ex ante inkomstenplafond. Het kan dus zo zijn dat de inkomsten van

TenneT achteraf bezien geen volledige dekking bieden voor kosten die zij maakt, maar ook dat TenneT minder kosten maakt dan de ACM vooraf had geschat. Een schatting maken gaat namelijk altijd gepaard met onzekerheden. Voor de tariefregulering geldt dat kostenontwikkelingen die relevant zijn voor de bedrijfsvoering van netbeheerders niet op voorhand met zekerheid juist zijn te voorspellen.

114. Het ontbreken van garanties past bij de beoogde efficiëntieprikkels. Wanneer de ACM teveel en volledige zekerheden zou inbouwen voor onvoorspelbare ontwikkelingen, neemt dit doorgaans voor netbeheerders de prikkels weg om op kosten te besparen. Ook kan een dergelijke zekerheid voor specifieke kosten de afwegingen van een netbeheerder verstoren. Concluderend: de wetgever beoogt 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. Deze interpretatie komt overeen met de jurisprudentie van het CBb.[26]

115. 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.*"[27]

116. De ACM geeft in het methodebesluit aan welke gegevens zij voornemens is na te calculeren en welke niet. Daarmee verschaft de ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders over haar voornemen tot nacalculatie. Deze duidelijkheid komt ten goede aan voorspelbaarheid en daarmee aan de financierbaarheid van de netbeheerder. Vermogensverschaffers weten namelijk al vooraf van welke kostenposten de ACM voornemens is de gegevens na te calculeren. De uitvoering van deze voornemens vindt pas plaats in de jaarlijkse tarievenbesluiten. In uitzonderlijke situaties kan de ACM bij die besluiten een aangekondigd voornemen tot nacalculatie niet uitvoeren.[28] Ook kan

[26] Zie de uitspraak van het CBb van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 7.5.1. *"Het past in de lijn van de uitspraak van 3 november 2009 dat ACM nacalculatie als een uitzondering beschouwt, waartoe zij uitsluitend overgaat als dat noodzakelijk is.*"

[27] Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

[28] Zie de uitspraak van het CBb van 3 november 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790, r.o. 13.7.4:"*Het College overweegt allereerst dat de keuze om ten aanzien van bepaalde kosten al dan niet een nacalculatie te hanteren, relevant kan zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het methodebesluit. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is van belang dat bij de vaststelling van een methodebesluit zoveel mogelijk duidelijkheid wordt verschaft over het al dan niet nacalculeren van bepaalde kosten zoals de kosten van lokale heffingen. Dit neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn die aan het verschaffen van die duidelijkheid in de weg staan dan wel die rechtvaardigen dat ter zake een voorbehoud wordt gemaakt.*"

de ACM toch gegevens nacalculeren waarvan zij voordien niet heeft aangekondigd dat zij voornemens was die na te calculeren.

8.1.2 Wijziging nacalculatiekader

117. De ACM heeft in de methodebesluiten 2014-2016 en 2017-2021 uitgewerkt hoe zij omgaat met haar bevoegdheid om voornemens tot nacalculatie aan te kondigen.[29] Dat heeft de ACM uitgewerkt in een nacalculatiekader. Kort gezegd heeft zij in dat kader aangegeven dat zij een voornemen tot nacalculatie aankondigt als is voldaan aan elk van de volgende criteria:
    - de gegevens zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;
    - er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
    - de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.

118. De ACM is de afgelopen periode tot het inzicht gekomen dat het hiervoor genoemde nacalculatiekader een aantal belangrijke nadelen heeft, die de ACM in de volgende randnummers beschrijft. Vanwege die nadelen heeft de ACM een nieuw nacalculatiekader geformuleerd. Dat nieuwe kader licht de ACM toe in de randnummers 122 tot en met 130. In de randnummers 132 tot en met 134 licht de ACM toe waarom het nieuwe kader beter is dan het kader dat zij tot nu toe gebruikte.

Nadelen van het nacalculatiekader, zoals opgenomen in het methodebesluit 2017-2021

119. Ten eerste vindt de ACM dat het nacalculatiekader dat zijde laatste twee reguleringsperioden gebruikte onvoldoende een integrale belangenafweging mogelijk maakte en onvoldoende ruimte gaf om de context van het specifieke geval mee te wegen. Het kader zoals geformuleerd in de methodebesluiten 2014-2016 en 2017-2021 was cumulatief geformuleerd. Pas als aan alle criteria werd voldaan, kondigde de ACM een voornemen tot nacalculatie aan. De criteria vormden daarmee als het ware een afvinklijstje. De ACM heeft gemerkt dat hierdoor het kader zoals geformuleerd in eerdere methodebesluiten niet leidt tot de integrale belangenafweging die ze had beoogd. De ACM heeft met het kader beoogd een belangenafweging te beschrijven, waarbij er voldoende ruimte is om de context van het specifieke geval mee te laten wegen in haar oordeel.

120. Ten tweede biedt het oude kader buiten de vermelde criteria geen ruimte voor andere overwegingen die een rol kunnen spelen in de keuze om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen. De ACM heeft in de methodebesluiten voor de periodes 2014-2016 en 2017-2021 een aantal voornemens tot nacalculatie aangekondigd, ondanks dat in deze gevallen niet werd voldaan aan (alle) criteria van het kader.[30] De ACM vond in deze gevallen dat er andere goede redenen waren om de betreffende kostenposten na te calculeren. De ACM vindt het in beginsel onjuist dat zij nacalculaties aankondigt die niet voldoen aan criteria die zij vooraf heeft opgesteld en is van mening dat het nacalculatiekader voldoende ruimte moet bieden voor het aankondigen van alle

[29] Gewijzigd Methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021 met kenmerk ACM/UIT/505474.

[30] Het betrof de volgende kostenposten in de methodebesluiten voor de periode 2017-2021: lokale heffingen (RNB-E/RNB-G), saldo administratieve onbalans (GTS) en operationele kosten voor de offshore Cobra-kabel (TenneT).

benodigde nacalculaties. Als de ACM het nacalculatiekader niet zou wijzigen, zou zij zich voor dergelijke gevallen gedwongen zien om haar eigen kader niet of niet goed toe te passen, of ten onrechte voor de betreffende kosten geen voornemen tot nacalculatie aan te kondigen.

121. Ten slotte heeft de formulering van het derde criterium een onlogische implicatie: er wordt automatisch aan dit criterium voldaan als sprake is van een risico waarvoor de netbeheerder weliswaar niet reeds op andere wijze wordt gecompenseerd, maar welk risico in beginsel ook niet vergoed *hoort* te worden.[31] De ACM zou in dergelijke gevallen (als ook aan de andere twee criteria is voldaan) dus verplicht zijn om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen, ook al zou dat niet passend zijn. Andersom is het ook mogelijk dat de netbeheerder wel reeds op andere wijze wordt gecompenseerd voor een risico, maar dat de ACM toch een voornemen tot nacalculatie wil aankondigen, bijvoorbeeld omdat het risico voor de netbeheerder te groot is. Ook een dergelijke situatie past niet in het huidige nacalculatiekader.

Nieuw nacalculatiekader

122. Het uitgangspunt in het nieuwe nacalculatiekader is hetzelfde als in voorgaande methodebesluiten. De methode die in dit besluit is beschreven, vindt een goede balans tussen de doelen van de regulering. Nacalculatie is daarmee in principe niet nodig. Het uitgangspunt van de ACM blijft dan ook: niet nacalculeren.

123. In uitzonderlijke gevallen is voor een specifiek gegeven het hanteren van een ex ante inkomstenplafond of tariefplafond niet op zijn plaats. Bij de beoordeling of een aankondiging van een voornemen tot nacalculatie is aangewezen, betrekt de ACM in het nieuwe nacalculatiekader alle relevante feiten en omstandigheden van het specifieke geval. In de meeste gevallen zal de ACM de hierna genoemde overwegingen betrekken bij haar oordeel of zij voornemens is om een bepaald gegeven na te calculeren of niet meer na te calculeren. De overwegingen zijn dus niet uitputtend en zijn ook niet cumulatief. Het betreft de overwegingen die hierna zijn genummerd van i tot en met iii.

(i) In hoeverre staat het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit in de weg?

124. In sommige gevallen kan het toepassen van de methode van regulering ertoe leiden 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 op kostenefficiëntie. Als er geen oplossing te vinden is door de schattingsmethode aan te passen, kan de perverse prikkel of het ongewenste effect worden gecorrigeerd met nacalculatie. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 is de gewenste kwaliteit en kwantiteit voor de meeste gevallen vastgelegd in wet- en regelgeving. In deze gevallen is tariefregulering geen passend instrument om de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening te waarborgen. Het kan echter voorkomen dat het toepassen van een ex ante *price*- of *revenue cap*

[31] Dit geldt met name voor niet-systematische risico's. Omdat een aandeelhouder dergelijke risico's kan ontlopen door zijn investeringsportefeuille te spreiden (diversificatie), hoeft hij daarvoor geen vergoeding te ontvangen.

een netbeheerder beperkt om de gewenste kwaliteit en kwantiteit te behalen. In die gevallen kan nacalculatie een passend instrument zijn. Het is dan logisch om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen in het methodebesluit.

(ii) In hoeverre is het zinvol om de netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven?

125. In het algemeen geldt dat de doelmatigheidsprikkel voor de netbeheerder vermindert wanneer de ACM vooraf aankondigt dat zij voornemens is een bepaald gegeven (bijvoorbeeld een kostenpost of volume) na te calculeren. Dat is het gevolg van de volgende twee aspecten.

126. Ten eerste wil de ACM in de regulering kostenposten zo veel mogelijk gelijk behandelen, zodat een netbeheerder zelfstandig een zuivere afweging in zijn eigen bedrijfsvoering kan maken. Een voorbeeld is de afweging tussen onderhoud plegen of investeren. Als de ACM bijvoorbeeld aankondigt dat zij voornemens is alle onderhoudskosten na te calculeren, heeft de netbeheerder eerder de neiging om onderhoud te plegen dan te investeren, omdat hij de onderhoudskosten volledig vergoed krijgt en de kosten die ontstaan door investeringen niet. In dit voorbeeld zou nacalculatie een zuivere afweging tussen de kostenposten verstoren.

127. Ten tweede kan een netbeheerder keuzes maken die van invloed zijn op de hoogte van de kosten. Een netbeheerder kan bijvoorbeeld kiezen welke materialen hij inkoopt, waar hij zijn materialen inkoopt en op welk moment hij de materialen inkoopt. Als de ACM aankondigt dat zij voornemens is deze kosten na te calculeren, wordt de netbeheerder niet langer geprikkeld om hierbij goede afwegingen te maken. Immers, hij krijgt die kosten vergoed, ongeacht de hoogte ervan.

128. Bij sommige gegevens zal een aangekondigd voornemen tot nacalculatie echter *niet* leiden tot een verminderde efficiëntieprikkel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de netbeheerder geen afweging *kan* maken, omdat er maar één oplossing bestaat voor een bepaald probleem en de wijze van uitvoering van de taak van de netbeheerder volledig is vastgelegd in de regelgeving. Een netbeheerder heeft in dat geval geen handelingsvrijheid meer. Een aangekondigd voornemen tot nacalculeren leidt in die gevallen niet tot een verminderde prikkel, omdat de prikkel al nihil is. In een dergelijk geval kan de ACM ervoor kiezen om het risico op afwijkingen van de schatting te spreiden tussen de netbeheerder en afnemers (gedeeltelijk nacalculeren) of volledig bij de afnemer te leggen (volledige nacalculatie).

(iii) In hoeverre kan de door de ACM bepaalde schattingsmethode leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten?

129. Zoals in voorgaande randnummers is beschreven, moet de regulering een netbeheerder voldoende inkomsten geven om zijn wettelijke taken nu en in de toekomst te kunnen uitvoeren, door de tarieven op een voldoende hoog niveau vast te stellen. Ook heeft de regulering het voorkomen van monopolieprijzen tot doel. Om de tarieven op de juiste hoogte vast te stellen, moet de ACM de verwachte efficiënte kosten (bij landelijke netbeheerders) of de verwachte efficiënte kosten per eenheid output (bij regionale netbeheerders) op de juiste hoogte inschatten. In de beantwoording van de vraag in hoeverre de schattingsmethode van de ACM kan leiden tot een goede schatting

van de verwachte efficiënte kosten, neemt de ACM onder andere en in het bijzonder de volgende aspecten mee:

- *Zijn de historische data representatief voor de toekomst en zo nee, is er een alternatieve schattingsmethode?* Historische data zijn niet representatief wanneer er bijvoorbeeld ingrijpende veranderingen in regelgeving of marktomstandigheden zijn die invloed hebben op de kosten, volumes of inkomsten van een netbeheerder.
- *Zijn er voldoende historische data om een robuuste schatting te maken?* Kostenposten fluctueren altijd over de tijd. Daarom maakt de ACM bij het schatten vaak gebruik van data van meerdere jaren.[32] Hierdoor middelen de incidenten zich uit. Het gebruik van data van minder jaren maakt de schatter minder robuust, omdat incidenten niet voldoende zullen worden uitgemiddeld.
- *Zijn er grote fluctuaties in de kostenposten?* Grote fluctuaties in de kostenposten kunnen erop duiden dat de ACM geen goede schatting kan maken. Hierbij is relevant of de fluctuaties wel of niet zowel omhoog als omlaag gaan en wat de reden is voor de fluctuaties. Als de fluctuaties het gevolg zijn van keuzes die een netbeheerder maakt, dan moet hij daarvan ook de consequenties ondervinden. De ACM heeft de voorkeur om niette nacalculeren als er fluctuaties zijn terwijl een netbeheerder voor een alternatief kan kiezen en zich daardoor minder afhankelijk kan maken van de fluctuaties in die kostenpost. Als een netbeheerder geen handelingsvrijheid heeft en er grote fluctuaties zijn, kan dit een reden zijn om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen.
- *Is er bij misschatting een eenzijdig risico voor de netbeheerder en/of de afnemers?* Een eenzijdig risico is een risico waarbij de netbeheerder en/of de netgebruiker alleen maar of bevoordeeld of benadeeld kan worden. Er is een eenzijdig risico als vooraf duidelijk is dat de kosten alleen maar of hoger of lager kunnen uitvallen dan de schatting.

130. De ACM neemt de vier aspecten niet-cumulatief mee in haar afweging. Het antwoord op onder andere deze aspecten geeft per geval invulling aan de overweging in hoeverre de door de ACM bepaalde schattingsmethode kan leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten.

Conclusie

131. De ACM past met ingang van deze reguleringsperiode het nieuwe nacalculatiekader toe. De ACM acht het nieuwe kader geschikter dan het kader dat zij in het methodebesluit 2017-2021 hanteerde, omdat het de problemen oplost die in randnummers 119 tot en met 121 zijn beschreven.

132. Het nieuwe kader biedt ten eerste meer ruimte om met specifieke omstandigheden om te gaan dan het vorige kader, omdat de overwegingen niet cumulatief en niet limitatief zijn. Het geeft de ACM de mogelijkheid om overwegingen bij haar afweging te betrekken die niet vermeld worden in het nieuwe kader en die zij nu nog niet kan voorzien. Het nieuwe kader is hiermee toekomstbestendiger dan het vorige kader.

[32] Er zijn overigens ook nog andere redenen om gebruik te maken van meerdere jaren. Zie hiervoor paragraaf 7.3.2 van het methodebesluit transporttaken.

133. Ten tweede is het nieuwe nacalculatiekader ruimer dan het vorige. Het vorige kader bevatte alleen criteria over het financiële risico voor de netbeheerder bij een slechte schatting door de ACM. Het nieuwe kader bevat twee extra overwegingen en laat de ACM ruimte om eventuele andere overwegingen bij haar afweging te betrekken. Het nieuwe kader is gerelateerd aan de reguleringsdoelen. Daardoor voorziet het nieuwe kader in alle mogelijke gevallen waarin de ACM zou willen aankondigen dat zij voornemens is na te calculeren, voor zover de ACM nu kan voorzien.

134. Ten slotte maakt het derde criterium uit het vorige nacalculatiekader geen deel uit van het nieuwe kader. Hiermee heeft het nieuwe kader niet langer de onlogische implicatie die het oude kader had.

135. Op basis van het nieuwe nacalculatiekader komen voor deze reguleringsperiode de volgende gegevens op voorhand in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven van TenneT:
    (i) primair reservevermogen;
    (ii) regelvermogen;
    (iii) noodvermogen
    (iv) herstelvoorzieningen
    (v) de kapitaalkosten van verwachte investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar; en
    (vi) de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen.

    De ACM behandelde de bovenstaande kostenposten (i) tot en met (iii) in voorgaande methodebesluiten als één geheel onder de noemer “Inkoopkosten energie en vermogen”. In dit methodebesluit heeft de ACM de kostenposten los van elkaar beoordeeld, omdat ze sterk van elkaar verschillen. Dit licht de ACM in de volgende paragrafen toe.

8.1.3 Primair reservevermogen

136. De wisselstroom in het elektriciteitsnet dient permanent een vaste frequentie te hebben van 50 Hz. TenneT moet die frequentie handhaven en bij een verstoring herstellen. Zij kan dit enkel doen door reservevermogen in te zetten. Dit reservevermogen dient zij in te kopen.

137. Er bestaan verschillende soorten reservevermogen. Primair reservevermogen (in het Engels: Frequency Containment Reserve of FCR) betreft de eerste en snelste reactie op frequentieafwijkingen. Primair reservevermogen reageert binnen seconden (50% binnen 15 seconden, volledig binnen 30 seconden) en wordt binnen minuten overgenomen door secundaire of Frequency Restoration Reserve-producten (FRR-producten).

138. De inkoop van balanceringsproducten, waaronder primair reservevermogen, is gedetailleerd vastgelegd in de Verordening (EU) 2019/943 van de Commissie van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking). Op grond van artikel 6.9 van deze verordening sluit TenneT haar contracten voor primair reservevermogen niet later dan één dag vóór de levering van

de balanceringscapaciteit af en bestrijkt de contractperiode maximaal vier uur.[33] TenneT koopt primair reservevermogen in via de FCR Cooperation. Landen die hieraan deelnemen zijn Nederland, België, Denemarken, Frankrijk, Oostenrijk en Zwitserland. Nederlandse leveranciers leveren 30% van het benodigde vermogen en buitenlandse leveranciers 70%.[34]

139. Leveranciers van gecontracteerde biedingen verplichten zich om de gecontracteerde hoeveelheid primair reservevermogen te reserveren in zowel opregel- als afregelrichting voor de periode van 4 uur. TenneT controleert achteraf of de leverancier het primair reservevermogen ook daadwerkelijk geleverd heeft. TenneT vergoedt partijen alleen voor het leveren van de capaciteit en niet voor de energie die zij daadwerkelijk hebben geleverd.

140. In artikel 153 van Verordening (EU) 2017/1485 van de Commissie van 2 augustus 2017 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende het beheer van elektriciteitstransmissiesystemen (ook wel de System Operation Verordening genoemd) is vastgelegd op welke wijze TenneT de minimale behoefte aan primair reservevermogen moet bepalen.[35] Voor het bepalen van die minimale behoefte is van belang welk aandeel Nederland heeft in de totale som van opwek en verbruik. Omdat dat aandeel stabiel is, is de vraag naar primair reservevermogen goed te voorspellen.

141. In de afgelopen jaren heeft zich een belangrijke verandering voorgedaan in de inkoop van primair reservevermogen. De lengte van de periode waarvoor partijen primair reservevermogen kunnen aanbieden, is namelijk korter geworden: primair reservevermogen ging per juli 2019 van een weekproduct naar een dagproduct[36] en in 2020 naar een 4-uursproduct. Dit moet ertoe leiden dat méér partijen kunnen deelnemen aan de veilingen voor primair reservevermogen omdat zij zich voor een kortere periode hoeven vast te leggen. De verwachting is dat de prijs van primair reservevermogen hierdoor volatieler zal worden, maar gemiddeld wel zal dalen.

142. In de System Operation Verordening is vastgelegd hoeveel primair reservevermogen TenneT moet inkopen en op welke manier zij dit moet doen. De tariefregulering heeft dus geen invloed op de verplichting van TenneT om de frequentie op het juiste niveau te houden. Dit heeft tot gevolg dat de methode van tariefregulering geen invloed heeft op de kwaliteit/kwantiteit die TenneT levert.

143. Het is niet zinvol om TenneT te prikkelen tot kostenverlaging. TenneT heeft namelijk maar weinig handelingsvrijheid voor de inkoop van primair reservevermogen. Zij moet zich houden aan een minimale behoefte van primair reservevermogen en een veilingontwerp die in de System Operation Verordening en Verordening (EU) 2019/943 zijn vastgelegd. TenneT kan hoogstens proberen om

[33] NB: de nationale netcode elektriciteit is hiermee nog niet in lijn gebracht.
[34] Op grond van de SO Verordening moet ieder land een minimum aan FCR leveren (de 'Core share'). De totale FCR-behoefte van continentaal Europa is 3 GW. De Nederlandse FCR-vraag ligt op 113 MW; de Core share die in Nederland moet worden opgewekt bedraagt 34 MW. De overige ca. 80 MW FCR mag dus worden geïmporteerd.
[35] Die minimale behoefte is afhankelijk van het referentie-incident vermenigvuldigd met het aandeel van Nederland in de som van de nationale jaarlijkse opwek en het verbruik van het continentaal synchrone Europa. De grootte van het referentie-incident is in artikel 153 van de SO Verordening vastgelegd en bedraagt 3.000 MW. Voor 2018 was de grootte van het referentie-incident 113 MW. Deze is dus flink gestegen als gevolg van de inwerkingtreding van de System Operation Verordening.
[36] TenneT had hiervoor aanvankelijk uitstel gekregen tot 1 september 2020. Inmiddels koopt TenneT primair reservevermogen in blokken van 4 uur in.

nationaal het aanbod van primair reservevermogen te vergroten, bijvoorbeeld door pooling van decentrale technologieën. Zij heeft dit gedaan in een proefproject in 2017. TenneT heeft verder ook geen invloed op de prijzen die tot stand komen op de balanceringsmarkt. Zij heeft bovendien geen alternatieven voor primair reservevermogen, bijvoorbeeld door haar netwerk aan te passen of uit te breiden. Er is dus ook geen verstoorde prikkel bij een keuze voor het aankondigen van een voornemen tot nacalculatie.

144. De ACM kan het volume voor primair reservevermogen goed schatten, omdat het aandeel van Nederland in de totale som van Europese opwek en verbruik stabiel is. Hiertegenover staat dat de ACM verwacht dat de gemiddelde prijs voor primair reservevermogen zal dalen, vanwege de kortere looptijd van de producten. Zij kan de prijs dus lastiger schatten.

145. Een financiële prikkel tot kostenverlaging heeft geen zin, omdat de hoeveelheid primair reservevermogen die TenneT moet inkopen en de wijze waarop TenneT dat vermogen moet inkopen, vrijwel geheel vastliggen. De ACM is daarom voornemens de kosten voor primaire reservecapaciteit volledig na te calculeren. Dit betekent een wijziging ten opzichte van het methodebesluit Systeemtaken TenneT 2017-2021, waarin sprake was van gedeeltelijke nacalculatie met een bonus-malussysteem.

8.1.4 Regelvermogen

146. De tweede soort vermogen om de frequentie in het net te handhaven of te herstellen is regelvermogen (in het Engels: automatic Frequency Restoration Reserve of aFRR). De activatie ervan begint na 30 seconden en de volledige activatie is binnen 15 minuten. TenneT moet regelvermogen inkopen.

147. Het marktontwerp voor regelvermogen is vastgelegd in artikel 6 van Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit. Het ontwerp heeft welvaartmaximalisatie tot doel.

148. TenneT koopt regelvermogen in op een dagelijkse veiling. Producenten en afnemers kunnen ervoor kiezen om regelvermogen aan TenneT te verkopen. Zij verplichten zich dan de gecontracteerde hoeveelheid regelvermogen (in MW) te reserveren. Deze partijen ontvangen van TenneT een vergoeding voor het gereserveerde vermogen.

149. Partijen die regelvermogen gereserveerd hebben, zijn verplicht om ieder kwartier voor het overeengekomen vermogen biedingen aan TenneT door te geven.[37] Per 1 januari is de inkoop van regelvermogen asymmetrisch, dat wil zeggen op- en afregelbiedingen worden apart ingekocht. Partijen zonder gereserveerd vermogen mogen op vrijwillige basis op- en afregelbiedingen aan TenneT doorgeven.

[37] Als een gecontracteerde partij niet biedt of niet reageert op een afroep, legt TenneT een sanctie op. Sancties dragen bij aan het saldo onbalans.

150. Als TenneT regelvermogen afroept, ontvangen de leveranciers van regelvermogen een vergoeding per MWh die zij op- of afregelen. Die vergoeding is gelijk aan de marginale prijs van de hoogste op- of afregelbieding. Deze prijs bepaalt vervolgens ook de onbalansprijs en onbalanskosten die TenneT bij de veroorzakers van de verstoring in rekening brengt. TenneT draagt dus in essentie alleen de kosten voor het contracteren van ter beschikking gesteld vermogen (MW).

151. TenneT moet ook voor het regelvermogen een minimale hoeveelheid inkopen. De minimale hoeveelheid bepaalt TenneT aan de hand van een formule die gekoppeld is aan de piekvraagontwikkeling. In 2018 was de behoefte 350 MW.

152. TenneT publiceert alleen de gemiddelde prijs voor regelvermogen. Ook voor regelvermogen geldt dat de contractduur steeds korter wordt: van jaarcontracten in 2015 tot kwartaal-, maand- en weekcontracten in 2018. Sinds september 2020 is er sprake van dagelijkse inkoop van regelvermogen.

153. De minimale kwantiteit (hoeveelheid) en kwaliteit (kwalificatie-eisen) voor regelvermogen zijn vastgelegd in regelgeving. Gemeenschappelijke Europese platformen maken het uitwisselen van balanceringscapaciteit uit frequentieherstelreserves mogelijk.[38] Voor deze platformen stellen de Europese TSO's productspecificaties voor, waaronder die van het standaardproduct frequentieherstelreserves. TenneT legt een dergelijk voorstel vervolgens aan de ACM voor ter goedkeuring.[39]

154. In het voorstel dat de ACM heeft goedgekeurd, staan het marktproces en de productspecificaties uitvoerig beschreven: onder andere de vereisten van het optimalisatiealgoritme van de veiling, de definities van het standaardproduct, de opening- en eindtijden voor de biedingen en de kostencategorisatie.[40] TenneT heeft dus geen handelingsvrijheid voor de inkoop van regelvermogen. Het netontwerp heeft ook geen invloed op de hoeveelheid regelvermogen die TenneT moet inkopen. Het is daarom niet zinvol om TenneT te prikkelen tot kostenverlaging.

155. De kosten voor regelvermogen waren vanaf 2013 relatief stabiel en daalden zelfs. In 2018 stegen de kosten voor regelvermogen echter fors. Die stijging komt met name doordat TenneT meer regelvermogen in de Nederlandse markt moest inkopen vanwege een nieuwe eis in de System Operation Verordening. Als gevolg van deze eis hanteert TenneT tegenwoordig een vereiste beschikbaarheid van regelvermogen van 99%. In voorgaande jaren hanteerde TenneT een vereiste beschikbaarheid van 97%. Meer benodigd volume in een krappe markt vertaalde zich daarmee in hogere prijzen en kosten. De data vóór 2018 zijn dus niet meer representatief.

156. Daarnaast zal de toename van meer niet-regelbaar (duurzaam) productievermogen in het systeem naar verwachting leiden tot meer variatie in de reguliere onbalans in het systeem. De ACM

[38] Artikelen 20 en 21 EU-Verordening 2017/2195.
[39] Artikel 4 van EU-Verordening 2017/2195. TenneT heeft in december 2018 een voorstel ingediend bij de ACM.
[40] https://www.acm.nl/nl/publicaties/besluit-acer-over-europees-platform-voor-uitwisseling-regelvermogen.

verwacht daarom dat in de toekomst meer regelvermogen nodig zal zijn. Het is echter moeilijk te schatten hoe groot de toename zal zijn.

157. Het is daarbij moeilijk te bepalen of de toename van niet-regelbaar productievermogen leidt tot een eenzijdige afwijking ten opzichte van de schatting. Enerzijds stelt TenneT dat er door toenemende integratie van duurzaam productievermogen meer onbalans in het systeem zal zijn en zij dus meer regelvermogen moet inkopen. Anderzijds kunnen de kosten voor regelvermogen dalen door kortere looptijden van de contracten, waardoor er meer aanbieders voor regelvermogen zijn.

158. Omdat een prikkel tot kostenverlaging niet zinvol is en het moeilijk is om een betrouwbare schatting te maken, is de ACM voornemens om de kosten voor regelvermogen volledig na te calculeren. Dit betekent een wijziging ten opzichte van het methodebesluit Systeemtaken TenneT 2017-2021 , waarin een bonus-malussysteem is vastgelegd.

8.1.5 Noodvermogen

159. De derde soort vermogen om de frequentie in het net te handhaven of te herstellen is noodvermogen (in het Engels: manual Frequency Restoration Reserve of mFRR). Voor dit vermogen sluit TenneT contracten af met producenten en elektriciteitsverbruikers, waarin is vastgelegd dat zij binnen 15 minuten na telefonische afroep beschikbaar zijn voor het op- of afregelen om onbalans in het Nederlandse systeem te verminderen. TenneT zet noodvermogen in als de markt voor regelvermogen tekortschiet om de balans te handhaven of te herstellen, bijvoorbeeld als er een grote uitval is.

160. TenneT roept zeer beperkt noodvermogen af (gemiddeld één keer per maand). Ook de duur van de inzet is vaak zeer kort (minder dan een uur). Er zijn maar 12 partijen die momenteel voldoen aan de kwalificatie-eisen voor het leveren van noodvermogen. Partijen moeten minimaal 20 MW vermogen kunnen leveren. Afnemers moeten een zeer constant afnamepatroon hebben, omdat noodvermogen 24 uur per dag beschikbaar moet zijn. Gecontracteerde partijen zijn verplicht om op afroep te bieden.

161. De minimale behoefte van TenneT aan noodvermogen volgt uit artikel 157 van de System Operation Verordening. De hoeveelheid noodvermogen die TenneT moet inkopen, is afhankelijk van het grootst mogelijk incident in Nederland en de normale verdeling van onbalans voor het regelvermogen. Als het grootst mogelijke incident niet verandert, is de hoeveelheid in te kopen regel- en noodvermogen voor TenneT constant.

162. Het marktontwerp voor de inkoop van noodvermogen is vastgelegd in artikel 10.36 van de Netcode Elektriciteit en de bijlagen 8 en 9 daarvan. Die bijlagen beschrijven de producten met de kenmerken voor standaardproducten zoals uiteengezet in artikel 25 van Verordening (EU) 2017/2195 van de Commissie van 23 november 2017 tot vaststelling van richtsnoeren voor elektriciteitsbalancering, waar deze relevant zijn. Het volledige overzicht van specificaties voor de

producten wordt uiteengezet in procedures en specificaties die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet vaststelt, aldus artikel 10.36, tweede lid, van de Netcode elektriciteit.

163. De minimale kwantiteit (hoeveelheid) en kwaliteit (kwalificatie-eisen) zijn vastgelegd in regelgeving. Het netontwerp heeft geen invloed op de hoeveelheid noodvermogen die TenneT moet inkopen.

164. TenneT moet zich bij de inkoop van noodvermogen houden aan een het voorgeschreven minimum en de vastgelegde inkoopprocedure. TenneT heeft dus geen handelingsvrijheid voor de inkoop van noodvermogen. Het is daarom niet zinvol om TenneT te prikkelen tot kostenverlaging.

165. De kosten voor noodvermogen waren tot 2018 redelijk stabiel. Echter, in 2018 was er een forse stijging vanwege een hogere minimale behoefte aan noodvermogen.[41] De kosten vóór 2018 zijn daarmee niet meer representatief voor de jaren daarna. Of de kosten in 2018 wel representatief zijn, is volgens TenneT afhankelijk van een wijziging in het grootst mogelijke incident.[42] TenneT voorziet een situatie waarin dat incident stijgt van 994 MW nu naar circa 1.300 MW als de Claus-C centrale opnieuw in gebruik wordt genomen. Inmiddels heeft RWE de centrale per 1 oktober 2020 weer in gebruik genomen en verbonden met het elektriciteitsnet. Dat maakt dat de kosten in 2018 niet representatief hoeven te zijn voor de toekomstige kosten voor de inkoop van noodvermogen, omdat het dimensionerende incident is veranderd.

166. Omdat een prikkel tot kostenverlaging niet zinvol is en het moeilijk is om een betrouwbare schatting te maken, is de ACM voornemens om de kosten voor noodvermogen volledig na te calculeren. Dit betekent een wijziging ten opzichte van het methodebesluit Systeemtaken TenneT 2017-2021, waarin een bonus-malussysteem is vastgelegd.

8.1.6 Herstelvoorzieningen

167. Indien de spanning uitvalt dient TenneT die weer te herstellen. Daarvoor moet zij herstelvoorzieningen inkopen. Herstelvoorzieningen betreffen het geheel aan voorzieningen (installaties, procedures en medewerkers) die nodig zijn om een spanningsloos net weer onder spanning te kunnen brengen.

168. Herstelvoorzieningen kunnen worden onderverdeeld in ‘black start’-eenheden (met interne startvoorziening) of ‘brown start’-eenheden (zonder interne startvoorziening). TenneT dient zelf de omvang en de locatie van de herstelvoorzieningen te bepalen. Om bij uitval van het hele landelijke net de tijd tot herstel te minimaliseren, contracteert TenneT herstelvoorzieningen op meerdere locaties in Nederland.

169. De verplichtingen van TenneT volgen uit Verordening (EU) 2017/2196 van de Commissie van 24 november 2017 tot vaststelling van een netcode voor de noodtoestand en het herstel van het elektriciteitsnet. Op grond hiervan heeft TenneT op 18 december 2018 een

[41] De minimale behoefte is tussen 2017 en 2020 stapsgewijs gestegen van 350 MW naar 994 MW.
[42] TenneT noemt dit het ‘dimensionerende incident’.

systeembeschermingsplan en herstelplan ter informatie ingediend bij de ACM. In dit plan geeft TenneT nationaal invulling aan de verordening. TenneT volgt hierbij het protocol dat door ENTSO-E is ontwikkeld.[43] TenneT heeft op grond van het systeembeschermingsplan en herstelplan op drie locaties in het land herstelvoorzieningen gecontracteerd.[44] TenneT contracteert de herstelvoorzieningen via aanbestedingen, die zij ruim van tevoren aankondigt.

170. TenneT heeft op dit moment drie langlopende contracten. Een van deze contracten loopt af in 2026, maar dat contract kan met tien jaar worden verlengd.

171. De minimale kwantiteit (hoeveelheid) en kwaliteit (kwalificatie-eisen) voor herstelvoorzieningen zijn vastgelegd in het systeembeschermingsplan en herstelplan van TenneT. Dit plan zou moeten voldoen aan Europese regelgeving die bovendien nader is uitgewerkt in een protocol van ENTSO-E. De ACM heeft het plan van TenneT niet getoetst of goedgekeurd. Of TenneT voldoende voorzieningen heeft getroffen blijkt pas achteraf, in het geval van een black-out.

172. TenneT bepaalt hoe zij de herstelvoorzieningen inkoopt en waar die bij voorkeur gelokaliseerd zijn. TenneT heeft dus handelingsvrijheid bij de inkoop van herstelvoorzieningen. Daarom is een prikkel tot kostenverlaging in principe zinvol. Doordat Tennet op grond van technische vereisten in drie delen van Nederland herstelvoorzieningen moet inkopen, is er echter slechts weinig concurrentie onder aanbieders van herstelvoorzieningen. Het is daarom de vraag hoeveel kosten TenneT daadwerkelijk kan besparen, te meer omdat de kosten voor herstelvoorzieningen relatief laag zijn.

173. De historische gegevens zijn voldoende representatief. Sinds 2012 zijn de kosten voor herstelvoorzieningen gebaseerd op de inkoop van herstelvoorzieningen op drie locaties in Nederland. De contracten voor de inkoop van die herstelvoorzieningen lopen al lang. Voor het eerst in 2026 loopt er weer een contract af, dat bovendien met tien jaar verlengd kan worden. De schatting voor de komende reguleringsperiode is daarmee betrouwbaar. Hooguit bestaat de kans dat TenneT een contract opzegt als de contractant niet aan de afgesproken voorwaarden voldoet, hetgeen kan leiden tot een verandering in de kosten.

174. Hier staat tegenover dat het bij herstelvoorzieningen gaat om een kleine kans met een zeer grote impact, te weten een spanningsuitval in het net van TenneT. Het is de vraag of een mogelijk kleine efficiëntiewinst opweegt tegen de kans dat TenneT door een te sterke efficiëntieprikkel onvoldoende herstelvoorzieningen treft. Gegeven de grote impact zou een kleine verslechtering van de kwaliteit al onwenselijk zijn.

175. Omdat het geven van een prikkel weinig effect heeft en de impact van een spanningsuitval groot is, is de ACM voornemens om de kosten voor herstelvoorzieningen volledig na te calculeren. Dit

[43] ENTSO-E Policy 5: Emergency operations.
[44] Artikel 23 van Verordening (EU) 2017/2196 bepaalt dat iedere transmissiesysteembeheerder in een nationaal systeembeschermingsplan en herstelplan *"het aantal vermogensbronnen in de regelzone van de TSB die nodig zijn om de spanning in zijn systeem te herstellen met een bottom-upspanningsherstelstrategie met black-startgeschiktheid, snelle hersynchronisatiegeschiktheid (door eigenbedrijfsituatie) en eilandbedrijfgeschiktheid"*.

betekent een wijziging ten opzichte van de methode uit het methodebesluit Systeemtaken TenneT 2017-2021, waarin een bonus-malussysteem is vastgelegd.

8.1.7 De kapitaalkosten van verwachte investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar

176. Zoals beschreven in paragraaf 7.3 van het methodebesluit TenneT transporttaken is de ACM in deze reguleringsperiode voornemens om de kapitaalkosten van nieuwe investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar na te calculeren. De ACM zal het verschil tussen de geschatte kosten op basis van de peiljaren en de gerealiseerde kosten van de investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar achteraf verrekenen. De ACM zal berekenen wat de kapitaalkosten van de bijgeschatte investeringen en de stijging van de operationele kosten zijn op basis van de gerealiseerde investeringen. Hierbij berekent de ACM ook de toepassing van de WACC, zoals beschreven in randnummer 104, opnieuw. Het verschil tussen deze opnieuw berekende kosten en de oorspronkelijk geschatte kosten zal de ACM nacalculeren.

177. De ACM verwijst voor een beschrijving van de relevante overwegingen uit het nacalculatiekader naar paragraaf 9.5 van het ontwerpmethodebesluit Transporttaken TenneT 2022-2026.

8.1.8 De risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen

178. De ACM is voornemens de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen na te calculeren. Hieronder licht de ACM dit toe.

179. VGN/NOGEPA/E-NL hebben in hun zienswijze op het ontwerpmethodebesluit GTS 2022-2026 aangegeven dat de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen nagecalculeerd moeten worden. De ACM toetst dit verzoek aan het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 8.1.2. 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 dit gegeven goed kan schatten. De ACM ziet niet in hoe het nacalculeren van de rente effect heeft op de prikkel voor kwaliteit en kwantiteit. De ACM acht deze overweging uit het nacalculatiekader daarom niet relevant.

180. Ten aanzien van de prikkel tot kostenverlaging overweegt de ACM het volgende. Het nacalculeren van de WACC kan de prikkel tot kostenverlaging op twee punten raken: (i) de prikkel voor het zoeken naar de laagst mogelijke rente; en (ii) de prikkel om de optimale vermogensstructuur te zoeken.

181. Volgens de ACM wordt de prikkel om te zoeken naar de laagst mogelijke rente niet aangetast door het nacalculeren van de rente. De ACM zal immers nacalculeren op basis van de werkelijke rente in de markt en niet op basis van de rente die een netbeheerder betaalde, in dit geval TenneT. Het nacalculeren van de rente leidt wel tot extra onzekerheid. De netbeheerder weet immers vooraf niet exact hoe hoog de rente zal zijn waartegen hij afgerekend zal worden, dus hij kan minder goed inschatten wat zijn kasstroom zal zijn. Tegelijkertijd weet hij dat deze rente meebeweegt met de

markt en met zijn eigen mogelijkheden om te financieren. Dus hij heeft slechts een zeer beperkt risico dat hij tegen een rente moet financieren die afwijkt van wat achteraf bezien de norm zal zijn.

182. De prikkel om de optimale vermogensstructuur te zoeken, wordt volgens de ACM wel enigszins verminderd, maar niet weggenomen. Het gaat hierbij met name om de samenstelling van de leenportefeuille. Voor de kostenvoet van het eigen vermogen ziet de ACM dit effect niet. Bij nacalculatie hebben netbeheerders voor vreemd vermogen de zekerheid dat zij altijd in ieder jaar tegen een vooraf gedefinieerde marktrente kunnen financieren. Dit kan risicomijdende netbeheerders een prikkel geven om voortaan enkel leningen met dezelfde looptijd af te sluiten als waar de ACM van uitgaat, namelijk tien jaar. Netbeheerders weten dan dat zij daarvoor de gemiddelde marktrente vergoed krijgen die geldt in het jaar dat zij die lening afsluiten. Afhankelijk van hun kredietwaardigheid en of die hoger of lager is dan de ACM met de single A credit rating veronderstelt, weten zij ook vooraf of zij een wat hogere of een wat lagere rente voor hun leningen zullen betalen dan de ACM zal nacalculeren. De methode tot en met 2021 geeft echter al een prikkel om leningen met een looptijd van tien jaar af te sluiten, doordat de ACM de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen vaststelt op basis van een resterende looptijd van tien jaar in combinatie met het trapjesmodel dat uitgaat van tien jaarlagen. Dit onderdeel van de methode tot en met 2021 vermindert de prikkel om een optimale samenstelling van de leenportefeuille als onderdeel van de vermogensstructuur te zoeken in beperkte mate, met name voor risicomijdende netbeheerders. Door nacalculatie van de rente wordt de prikkel om een optimale samenstelling van de leenportefeuille als onderdeel van de vermogensstructuur te zoeken nog iets meer verminderd, maar deze wordt niet volledig weggenomen. Reden hiervoor is onder meer dat ook andere argumenten een rol spelen bij het samenstellen van de leenportefeuille, bijvoorbeeld het patroon en de omvang van de kapitaalbehoefte in de komende jaren en de verwachte ontwikkeling in de rente.

183. Ten tweede overweegt de ACM of zij de rente goed kan schatten. De schatting van de rente week in het verleden aanzienlijk af van de daadwerkelijke rente, vanwege de langjarige trend van de dalende rente. De ACM heeft geen betere schatter beschikbaar voor de rente, noch voor de risicovrije rente, noch voor de rente in de kostenvoet vreemd vermogen. In principe kan de rente stijgen of dalen. Het risico kan dus symmetrisch worden beschouwd. De laatste jaren is de rente echter bij voortduring gedaald. De ACM kan niet goed voorspellen of de rente nog verder zal kunnen dalen. Teulings beschrijft in zijn advies dat er in de literatuur een consensus is dat er een zero lower bound is, die op -1% ligt.[45] De risicovrije rente is nu bijna -1%. Die lijn volgend kan de risicovrije rente niet nog veel verder dalen, wat betekent dat er geen sprake zou kunnen zijn van een symmetrisch risico. Tegelijkertijd is het nog maar de vraag of de rente, nadat deze op een dieptepunt is gekomen, weer zal gaan stijgen of nog lang zo laag zal blijven. Teulings wijst in zijn advies op de structurele factoren die de rente zo laag maken, namelijk vooral de enorme spaaroverschotten voor pensioenen. Het ligt niet voor de hand dat hierin op korte termijn verandering komt. De rente blijft dus mogelijk een aantal jaren laag voordat deze zal stijgen. De

[45] Prof. Dr. C.N. Teulings, Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC, 22 april 2020.

ACM concludeert al met al dat de risicovrije rente en de rente in de kostenvoet van het vreemd vermogen niet goed te schatten zijn.

184. Op basis van de bovenstaande overwegingen komt de ACM tot de conclusie dat zij het redelijk vindt om aan te kondigen dat zij voornemens is de risicovrije rente in de kostenvoet eigen vermogen en de rente in de kostenvoet vreemd vermogen na te calculeren op basis van de gemiddelde werkelijke rente in ieder jaar. De ACM acht de verschillen die kunnen ontstaan tussen de schatting en de realisatie te groot om deze rentes niet na te calculeren. Daarbij komt dat kleine verschillen in de rente al een grote impact kunnen hebben op de tarieven vanwege de grote omvang van de GAW. Verder schaadt het nacalculeren van de rente de financiële prikkel tot kostenverlaging nauwelijks. De ACM zal de nacalculatie van de risicovrije rente uitvoeren op basis van de gemiddelde rente in het betreffende jaar van Nederlandse en de Duitse staatsobligaties met een resterende looptijd van tien jaar. De ACM zal de nacalculatie van de rente in de kostenvoet vreemd vermogen uitvoeren op basis van de gemiddelde rente in het betreffende jaar van een index van Europese bedrijfsobligaties van nutsbedrijven met een single A credit rating. Deze obligaties zijn dezelfde als die de ACM in de schatting van de WACC gebruikt.[46] Vervolgens berekent de ACM wat de WACC is met gebruik van die gemiddelde rentes. Met die aangepaste WACC bepaalt de ACM de toegestane inkomsten en het verschil met de eerder bepaalde toegestane inkomsten. Het verschil calculeert de ACM na.

8.2 Tariefcorrecties en toevoegingen op grond van specifieke wettelijke bepalingen

8.2.1 Omzetregulering

185. Bij de transporttarieven voor TenneT dient de ACM gelet op artikel 41d, tweede lid, van de E-wet jaarlijks te corrigeren voor het verschil in inkomsten dat wordt veroorzaakt door een verschil tussen de werkelijke inkomsten uit de tarieven van TenneT en de vooraf verwachte inkomsten uit de tarieven van TenneT. Deze correctie vindt jaarlijks plaats door het verschil in inkomsten over een jaar *t* te verwerken in het tarief dat wordt vastgesteld voor het jaar *t+2.*

8.3 Saldo onbalans

186. De ACM brengt in de tarievenbesluiten op basis van artikel 41b, derde lid, van de E-wet het saldo onbalans in mindering op de totale geschatte kosten voor de systeemtaken. Het saldo onbalans is het (positieve) saldo van opbrengsten minus kosten uit de onbalansmarkt dat TenneT heeft opgebouwd (tot 1 september) en verwacht op te bouwen (vanaf 1 september tot en met 31 december) van het jaar *t-1*, inclusief een correctie voor rente. In de reguleringsperiode 2017-2021 bracht de ACM het saldo onbalans nog jaarlijks in mindering op de geschatte kosten voor de inkoop van energie en vermogen, die ieder jaar opnieuw werden geschat op basis van de gerealiseerde kosten in jaar *t-2*. Omdat de ACM in deze reguleringsperiode de kosten voor de

[46] Zie paragraaf 2.1 en paragraaf 3 van de WACC-bijlage bij het methodebesluit.

inkoop van energie en vermogen al voorafgaand aan de reguleringsperiode schat als onderdeel van de totale geschatte kosten, brengt de ACM het saldo onbalans in mindering op de totale geschatte kosten.

187. Omdat TenneT het positieve saldo genereert in een periode voordat het saldo op de totale geschatte kosten in mindering wordt gebracht, past de ACM een correctie voor rente toe vanaf de periode van het genereren van het saldo tot de periode van de vrijval van dit saldo.

9 Dictum

188. De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode van regulering voor de systeemtaken, als bedoeld in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet, vast voorde periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026, overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

189. De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. De Autoriteit Consument en Markt doet een mededeling van het besluit aan alle partijen en publiceert het besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,
Datum:

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

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

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Begininkomsten	De inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode die de ACM gebruikt om de x-factor te bepalen. De ACM bepaalt de begininkomsten zodanig dat TenneT opgeteld over de reguleringsperiode haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement terugverdient.
Bevoegdheden-overeenkomst	Bevoegdhedenovereenkomst tussen TenneT en de ACM van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/206388_OV.
CBL-overeenkomsten	Cross Border Lease-overeenkomsten
CPI	Consumentenprijsindexcijfer.
Verwachte efficiënte kosten	De verwachte kosten inclusief een redelijk rendement waarvan de ACM oordeelt dat TenneT die minimaal moet maken om aan haar wettelijke taken te kunnen voldoen.
Eindinkomsten	De inkomsten voor het laatste jaar van de reguleringsperiode. De eindinkomsten zijn gelijk aan de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2026. De ACM gebruikt de eindinkomsten om de x-factor te bepalen.
EHS-netten	Extra hoogspanningsnetten. Dit zijn de netten met een spanningsniveau van 220 kV en hoger.
Frontier shift	De mogelijkheid tot productiviteitsverbetering die voortkomt uit technologische vooruitgang.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
GTS	Gasunie Transport Services B.V., de beheerder van het landelijk gastransportnet.
Ideaalcomplex	De aanname dat de kapitaalkosten gedurende de reguleringsperiode in beginsel gelijk blijven, behalve als gevolg van inflatie- en efficiëntie ontwikkelingen. De investeringen zijn dus gelijk aan de afschrijvingen.
Methodebesluit	Het besluit van de ACM waarmee zij de methode tot regulering vaststelt.
Methodebesluit TenneT 2014-2016	Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206758. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit TenneT voor de periode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).
Methodebesluit TenneT 2017-2021	Besluit van 24 januari 2019 met kenmerk ACM/UIT/505484. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit TenneT voor de periode 2017-2021. Aanleiding voor de wijziging was de uitspraak van het CBb van 24 juli 2017 (ECLI:NL:CBB:2018:346).
Redelijk rendement	Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als TenneT in het economisch verkeer gebruikelijk is.
Reguleringsperiode	Een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor de ACM voor TenneT de methode van regulering vaststelt.
Rekenvolumina	De schatting van de hoeveelheid capaciteit die TenneT gedurende een jaar zal verkopen.

Rekenvolumina-besluit	Het besluit van ACM waarmee zij voor TenneT voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de rekenvolumina vaststelt.
Representatieve organisaties	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.
Statische efficiëntie	Het efficiëntieniveau van een netbeheerder op één moment in de tijd ten opzichte van de netbeheerders op de frontier.
Stimulansbesluit	Besluit van ACM van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/406214 ten aanzien van de interconnectorprojecten Cobra en Doetinchem-Wesel.
Systeemtaken	Taken van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, tweede lid, van de E-wet.
Tarievenvoorstel	Jaarlijks voorstel voor de tarieven als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.
TenneT	TenneT TSO B.V.
Totale inkomsten (TI)	De totale inkomsten uit de tarieven, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief en het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld
TFP	Totale factor productiviteit.
Transporttaak	De taak tot het uitvoeren van elektriciteitstransport en daaraan gerelateerde zaken.
TSO	Transmission System Operator.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. De ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
Wettelijke formule	De formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet waarmee de ACM de x-factor en de rekenvolumina toepast op de totale inkomsten.
x-factor	Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.
x-factorbesluit	Het besluit van de ACM waarmee zij voor TenneT voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de x-factor vaststelt.