

Bijlage 1: Beoordeling van het voorstel project Wateringen

Bijlage bij besluit 104187/25

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Wettelijke basis van de beoordeling.....	2
3.	Wettelijke context van de beoordeling	3
4.	Procedure	5
5.	Reguleringsystematiek	6
6.	Beoordelingscriteria.....	7
7.	Voorstel van TenneT	8
8.	Beoordeling van het voorstel.....	9
9.	Conclusie	17

1. Inleiding

- 1 Deze bijlage bevat de beoordeling door de Raad van het voorstel voor een tariefverhoging ter dekking van de kosten voor een uitzonderlijke en aanmerkelijke investering ter uitbreiding van het net (hierna: aanmerkelijke investering) in het project Wateringen van TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT). De beoordeling maakt deel uit van het besluit ter vaststelling van de Tarieven TenneT 2013.

2. Wettelijke basis van de beoordeling

- 2 Artikel 41c, eerste lid van de E-wet luidt:

“De Raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt de tarieven, die kunnen verschillen voor de verschillende netbeheerders en voor onderscheiden tariefdragers, jaarlijks vast.”

- 3 Artikel 41b, eerste lid van de E-wet luidt, voor zover relevant:

“Iedere netbeheerder zendt jaarlijks voor 1 oktober aan de Raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid met inachtneming van:

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

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

waarbij

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

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

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

x = de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering;

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

e. de gemaakte kosten voor investeringen, bedoeld in artikel 20d of 20e, tweede of derde lid, voor zover de kosten als doelmatig zijn beoordeeld door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit (....)”

4 Tot 1 juli 2011 luidde artikel 41b, tweede lid van de E-wet als volgt:

“Een netbeheerder kan, gelijktijdig met het voorstel, bedoeld in het eerste lid, een voorstel doen voor een tariefverhoging ter dekking van de kosten voor een uitzonderlijke en aanmerkelijke investering ter uitbreiding van het door de netbeheerder beheerde net.”

5 Met ingang van 1 juli 2011 is deze bepaling uit de E-wet verwijderd¹ en is de daarin vervatte regeling voor de vergoeding van aanmerkelijke investeringen vervangen door de regeling voor de vergoeding van uitbreidingsinvesteringen, neergelegd in de artikelen 20d, 20e en 41b, eerste lid, onder e van de E-wet.

6 Voor aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voorafgaand aan de datum van 1 juli 2011, heeft de wetgever voorzien in overgangsrecht.² Artikel IIIA van de Wet van 2 december 2010 luidt:

“Voor uitzonderlijke en aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3, van de Wet van 2 december 2010 tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Stb. 2010, 810), gelden artikel 81b, tweede lid, van de Gaswet en 41b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, zoals zij luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3.”

3. Wettelijke context van de beoordeling

7 De Raad stelt op grond van artikel 41c van de E-wet de transporttarieven elektriciteit (hierna: de tarieven) van netbeheerders vast.

8 Op basis van artikel 41b, eerste lid van de E-wet, dient iedere netbeheerder jaarlijks voor 1 oktober een voorstel in bij de Raad met betrekking tot de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen (hierna: jaarlijks tarievenvoorstel).

9 Op basis van artikel IIIA van de Wet van 2 december 2010 heeft artikel 41b, tweede lid, van de E-wet, werking op het moment dat met de aanmerkelijke investering gestart was voor

¹ Wet van 2 december 2010 tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (hierna: Wet van 2 december 2010), Staatsblad 2010, 810; Inwerkingtredingsbesluit van 27 april 2011, Stb. 2011, 203.

² Artikel IIIA van de Wet van 2 december 2010, inwerkingtreding per 8 februari 2012, Stb. 2012, 31.

het tijdstip van 1 juli 2011. In artikel 41b, tweede lid van de E-wet, was de mogelijkheid opgenomen om bij de vaststelling van de tarieven rekening te houden met een aanmerkelijke investering. Netbeheerders kunnen voorstellen voor een dergelijke aanmerkelijke investering tegelijk met het tarievenvoorstel doen.

- 10 Op basis van het geldende overgangsrecht, zal de Raad de door TenneT voorgestelde tariefverhoging toetsen aan de hand van het beoordelingskader dat hij heeft ontwikkeld voor de toetsing van aanmerkelijke investeringen. Uit de wetsgeschiedenis³ van de AI-regeling blijkt dat het gaat om incidentele, grootschalige investeringen en dat deze investeringen voornamelijk zullen voorkomen bij netten met een hoog spanningsniveau. Het gaat daarbij niet om normale uitbreidingsinvesteringen waarvan de jaarlijkse lasten worden verrekend in de gewone tarieven. Ter toelichting is hierover in de wetsgeschiedenis het volgende opgemerkt:
- “In het tweede lid is een voorziening opgenomen om bij de vaststelling van de tarieven rekening te kunnen houden met incidentele, grootschalige investeringen. Dergelijke investeringen kunnen zich met name voordoen bij de netten met een hoogspanningsniveau. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om normale uitbreidingsinvesteringen waarvan de jaarlijkse lasten van deze investeringen worden verrekend in de “gewone” tarieven die betreffende netbeheerders hebben voorgesteld. Voor deze uitzonderlijke investeringen kan de netbeheerder door middel van dit lid in het voorstel aangeven dat een verhoging van het tarief nodig is en kan de directeur van de dienst deze verhoging vaststellen.”*
- 11 Op vragen vanuit de Tweede Kamer werd verder geantwoord:
- “Voor de vaststelling van de tarieven wordt uitgegaan van de tarieven van de voorgaande periode. Deze mogen toenemen met de ontwikkeling van de inflatie, gecorrigeerd met een efficiencyfactor (cpi-x). Vanuit de elektriciteitsbedrijven is erop gewezen dat deze systematiek onvoldoende ruimte biedt om de kosten van investeringen die het normale investeringsniveau te boven gaan in de tarieven mee te nemen. Dit kan een rem op investeringen zijn die noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld uit oogpunt van voorzieningszekerheid. (...). Hoewel uniformiteit een belangrijk uitgangspunt is bij de vaststelling van de tarieven dient voor dit soort uitzonderlijke en aanmerkelijke investeringen ruimte te zijn in de tarieven. De directeur van de DTe bepaalt welke investeringen hiervoor in aanmerking komen”.*⁴
- 12 Bij de beoordeling van een voorstel tot tariefverhoging op basis van de AI-regeling, is van belang hoe de Raad de begrippen ‘uitzonderlijk’, ‘aanmerkelijk’ en de zinsnede ‘ter uitbreiding van het net’ in deze regeling interpreteert. De Raad geeft een nadere onderbouwing van deze drie criteria in hoofdstuk 7 van deze bijlage.

³ MvT, kamerstukken II 1998-1999 26303, nr. 3. p. 30.

² TK 1998-1999, 26 303, nr. 7 (Nota naar aanleiding van het Verslag), blz. 41.

- 13 Indien de Raad bij de vaststelling van de tarieven rekening houdt met één of meerdere aanmerkelijke investering(en) zal de Raad eerst twee stappen moeten doorlopen. De Raad dient aan te geven:
- hoe hij het door de netbeheerder ingediende voorstel voor de aanmerkelijke investering zal beoordelen; en
 - of een voorstel voor een aanmerkelijke investering wordt goedgekeurd of afgekeurd.
- 14 De Raad toetst het voorstel van TenneT aan de beoordelingscriteria die de Raad uit de wet heeft afgeleid, zoals weergegeven in hoofdstuk 6. Indien de Raad van oordeel is dat het voorstel niet voldoet aan één of meer van deze criteria, wordt het voorstel niet gehonoreerd. Indien de Raad het voorstel niet kan beoordelen omdat zij, ook nadat gelegenheid is gegeven om het voorstel aan te vullen, niet beschikt over juiste en volledige informatie, zal de Raad het voorstel niet in behandeling nemen.

4. Procedure

- 15 Op 18 december 2007 heeft TenneT de Raad per brief⁵ formeel verzocht om een beoordeling van een viertal aanmerkelijke investeringen, waaronder project Wateringen. Gezien de omvang van de betreffende investeringen waar TenneT toen voor stond, hechtte TenneT veel belang aan het verkrijgen van (meer) zekerheid over de mogelijkheid om deze investeringen terug te verdienen. De Raad heeft besloten hieraan tegemoet te komen door middel van het geven van een informele zienswijze.
- 16 Bij brief van 18 april 2008 heeft de Raad in een informele zienswijze⁶ aangegeven dat hij van oordeel is dat de voorgenomen investering in project Wateringen kan worden beschouwd als behorend bij het oorspronkelijke Randstad380 programma. Voorts oordeelt de Raad in de informele zienswijze dat, op basis van de door TenneT verstrekte informatie en de daarop gebaseerde beoordeling, de desbetreffende deelprojecten/investeringen als nuttig en noodzakelijk kunnen worden aangemerkt.
- 17 Bij brief⁷ van 28 september 2012 heeft TenneT het jaarlijkse tarievenvoorstel voor het jaar 2013 ingediend. Dit tarievenvoorstel bevatte onder meer het voorstel voor een tariefverhoging ter dekking van de kosten van een aanmerkelijke investering in het project Wateringen. TenneT bij de Raad verzocht om de investeringen in project Wateringen aan te merken als een aanmerkelijke investering.
- 18 Nadat de Raad bij alle partijen binnen de raamovereenkomst een offerte had opgevraagd, is op 19 oktober 2012 aan Jacobs Consultancy (hierna: Jacobs) de opdracht verleend om een doelmatigheidsbeoordeling op de investeringen in project Wateringen uit te voeren.

⁵ Brief met kenmerk MR 07-610.

⁶ Brief met kenmerk 102335/22.B731.

⁷ Brief met kenmerk RGE 12-219.

- 19 Op 26 november 2012 heeft Jacobs een conceptversie van het rapport over de doelmatigheidsbeoordeling aan de Raad verstrekt. TenneT is door de Raad in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.
- 20 Op 10 december 2012 heeft Jacobs het definitieve rapport 'Doelmatigheidsbeoordeling AI-verzoek TenneT – Project Wateringen'⁸ (hierna: Doelmatigheidsbeoordeling Project Wateringen) aan de Raad opgeleverd. Samen met de Tarievenbesluiten TenneT 2013 is een openbare versie van het rapport gepubliceerd op de website van de NMa.

5. Reguleringsystematiek

- 21 De methode van regulering van de inkomsten van TenneT ter dekking van de kosten die zij maakt voor de aan haar opgedragen algemene transporttaken is vastgelegd in het methodebesluit van 13 september 2010.⁹ De tariefregulering van TenneT vindt plaats op basis van outputsturing: de Raad streeft ernaar zo weinig mogelijk in te grijpen in de specifieke beslissingen van het management van TenneT. De Raad geeft via de methode van tariefregulering een prikkel aan TenneT om doelmatig te opereren. Deze prikkel komt tot stand doordat de tarieven gebaseerd zijn op de efficiënte kosten. Om het gereguleerde winstniveau te blijven behalen draagt TenneT zelf de verantwoordelijkheid om haar kosten in lijn te brengen met de door de Raad vastgestelde efficiënte kosten. Gedurende een reguleringsperiode kan TenneT haar kosten ook onder deze efficiënte kosten brengen. Dit leidt dan tot extra winst voor TenneT.
- 22 De beoordeling van een voorstel tot verhoging van de tarieven in verband met een aanmerkelijke investering vormt een uitzondering op de in het vorige randnummer genoemde outputsturing. Bij de beoordeling van een dergelijk voorstel toetst de Raad namelijk de investering van TenneT op basis van de criteria die zijn neergelegd in de wet en uitgewerkt in het volgende hoofdstuk. Naast de beoordeling of de investering voldoet aan de wettelijke criteria 'aanmerkelijk', 'uitzonderlijk' en 'ter uitbreiding van het net', toetst de Raad de (kosten van de) investering ook op doelmatigheid, waaronder nut en noodzaak. Deze beoordeling vindt plaats voordat de investeringskosten in de tarieven worden verwerkt.
- 23 Indien de Raad van oordeel is dat de investering voldoet aan de drie wettelijke criteria voor een aanmerkelijke investering, en de investering nuttig en noodzakelijk is bevonden, dan zullen de doelmatige investeringskosten en de operationele kosten voortvloeiend uit het de investering in de jaarlijkse tarieven verwerkt worden. Dit betekent dat de jaarlijkse kapitaalkosten en de jaarlijkse operationele kosten tot aan de volgende reguleringsperiode vergoed zullen worden via de jaarlijkse tarieven.

⁸ 'Doelmatigheidsbeoordeling AI-verzoek TenneT – Project Wateringen, door: Jacobs Consultancy, december 2012, kenmerk 06106-NL6103-00-B-06-0002.

⁹ Methodebesluit algemene transporttaken TenneT (kenmerk 103096_1/242.BT831), gepubliceerd op www.nma.nl.

6. Beoordelingscriteria

- 24 Aangezien het overgangsrecht omtrent aanmerkelijke investeringen alleen werking heeft voor investeringen die zijn gestart vòòr de datum van 1 juli 2011, zal de Raad het voorstel eerst hierop toetsen.
- 25 Indien één voorstel voor een tariefverhoging ter dekking van de kosten voor meerdere investeringen wordt gedaan, beoordeelt de Raad of de betreffende investeringen *onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden*. De Raad acht een betreffende investering onlosmakelijk met andere investeringen verbonden als andere investeringen geen waarde hebben indien de betreffende investering niet wordt gedaan.
- 26 Bij de toepassing van de wettelijke criteria aan de hand waarvan de Raad een voorstel voor een tariefverhoging ter dekking van de kosten van een aanmerkelijke investering van TenneT beoordeelt, wordt door de Raad een bestendige gedragslijn gevolgd. De Raad beoordeelt een voorstel als volgt:
1. de investering waarop het voorstel betrekking heeft dient aanmerkelijk te zijn; en
 2. de investering waarop het voorstel betrekking heeft dient uitzonderlijk te zijn; en
 3. de investering waarop het voorstel betrekking heeft dient ter uitbreiding van een net te zijn.
- 27 De Raad acht een investering *aanmerkelijk* indien sprake is van een grootschalige investering voor de netbeheerder. Bij de beoordeling van een voorstel kunnen onder andere de volgende aspecten een rol spelen:
1. de relatie tussen het investeringsbeslag en de totale activa van de netbeheerder; en
 2. de verhouding van de desbetreffende investering tot investeringen in het verleden en tot het normale investeringspatroon; en
 3. invloed van het voorstel op het kostenniveau van de netbeheerder; en
 4. de kosten van de financiering van het voorstel.
- 28 Alleen een grootschalige investering die door zijn omvang van substantiële invloed is op de financiële huishouding van de netbeheerder kan worden aangemerkt als een aanmerkelijke investering. Het gaat hierbij om investeringen waarvoor extra tariefruimte noodzakelijk is omdat een netbeheerder de financiële gevolgen van de investering niet kan dragen.
- 29 De Raad acht een investering *uitzonderlijk* indien:
1. de investering een uniek karakter heeft; en
 2. de investering noodzakelijk is als gevolg van wet- en regelgeving, dan wel als gevolg van besluiten van de Raad, dan wel als sprake is van force majeure.
- 30 De Raad acht een investering *ter uitbreiding van het net*¹⁰ indien:
1. de investering ter uitbreiding van de capaciteit van het net dient; of
 2. de investering ter uitbreiding van de totale lengte van het net dient.

¹⁰ Het begrip 'net' wordt omschreven in artikel 1, eerste lid, onderdeel i van de E-wet.

- 31 De Raad beoordeelt of een investering voldoet aan alle bovengenoemde criteria. Indien de Raad van oordeel is dat dit het geval is, beoordeelt de Raad tevens of het voorstel voldoet aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 41b, eerste lid sub a tot en met sub c van de E-wet.

7. Voorstel van TenneT

De investeringen

- 32 Het voorstel van TenneT omvat het 380/150 kV station Wateringen en de 380 kV verbinding Wateringen-Westerlee vormen een onderdeel van het programma Randstad380, dat een grootschalige uitbreiding beoogt van het 380 kV net in Noord- en Zuid-Holland. In 2009 is TenneT aangevangen met de realisatie van project Wateringen.

Nut en noodzaak

- 33 TenneT stelt in het voorstel dat de nut en noodzaak van de investering in het project Wateringen is vastgesteld in de informele zienswijze van 18 april 2008.

Onlosmakelijkheid

- 34 Binnen het project Wateringen zijn door TenneT, als aangemerkt in randnummer 32, twee investeringen ondergebracht. Deze betreffen het 380/150 kV station Wateringen, uitgesplitst naar een 380 kV station en een 150 kV station, en de opwaardering van de lijn Wateringen-Westerlee naar 380 kV. TenneT acht deze investeringen onlosmakelijk verbonden, omdat de opwaardering van de lijn Wateringen- Westerlee benodigd is om het station Wateringen aan te kunnen sluiten op het 380 kV net.

Kosten van de investering

- 35 In het oorspronkelijke voorstel heeft TenneT opgegeven dat de investeringen in project Wateringen € 82.295.423 bedragen. TenneT gaf na het tarievenvoorstel aan dat dit investeringsbedrag bijgesteld dient te worden naar € 81.697.856. Het 150kV station Wateringen is geactiveerd op 1 oktober 2011. De overige twee onderdelen van de investering, het 380kV station Wateringen en de 380kV-verbinding Westerlee-Wateringen, zijn geactiveerd op 1 juni 2012.
- 36 De jaarlijkse operationele kosten voortkomend uit de investering zijn door TenneT geprognoseerd op 1 procent van het investeringsbedrag.

Voorgestelde verrekening in tarieven

- 37 Het voorstel van TenneT is om de bovengenoemde investeringen voor 100 procent als een aanmerkelijke investering te vergoeden.

Aanmerkelijk

- 38 TenneT stelt in het voorstel dat de aanmerkelijkheid van de investering in het project Wateringen is vastgesteld in de informele zienswijze van 18 april 2008.

Uitzonderlijk

- 39 TenneT stelt in het voorstel dat de uitzonderlijkheid van de investering in het project Wateringen is vastgesteld in de informele zienswijze van 18 april 2008.

Ter uitbreiding van het net

- 40 TenneT is van mening dat de investering in het project Wateringen ter uitbreiding van het net strekt, omdat met de realisatie van station Wateringen en bijbehorende 380-kV-verbinding een 380-kV-ring in Zuid-Holland tot stand komt waardoor de voorzieningszekerheid zowel regionaal als nationaal voor de komende decennia wordt veiliggesteld met de versterkte koppelingen naar het 150-kV-net respectievelijk de verdere ontsluiting van de Maasvlakte als productielocatie.

8. Beoordeling van het voorstel

De Investerings

- 41 De Raad constateert dat TenneT de investeringen zijn aangevangen voor de datum van 1 juli 2011. Dit betekent volgens de Raad dat de investeringen in het project Wateringen onder het overgangsrecht vallen en dat daarmee de Raad bevoegd is om het verzoek van TenneT tot tariefverhoging op basis van de AI-regeling in behandeling te nemen.

Aanmerkelijk

- 42 Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat alleen een grootschalige investering die van grote invloed is op de financiële huishouding van de netbeheerder kan worden aangemerkt als een aanmerkelijke investering.
- 43 Ook uit de reguleringssystematiek komt voort dat een aanmerkelijke investering grootschalig dient te zijn. De Raad hanteert outputsturing waarbij TenneT een vergoeding voor haar diensten ontvangt zonder dat de Raad zich mengt in specifieke beslissingen over de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld investeringsbeslissingen). Alleen een investering die door zijn omvang van grote invloed is op de financiële huishouding van TenneT kan als een aanmerkelijke investering aangemerkt worden. Hierdoor wordt vermeden dat iedere investering van TenneT door de Raad beoordeeld moet worden en een situatie van inputsturing zou ontstaan.
- 44 De Raad heeft bij de beoordeling van het criterium aanmerkelijk gekeken naar:
- de verhouding van de investering in het voorstel tot recente investeringen in het verleden in de activa die worden aangewend voor het uitvoeren van activiteiten zoals omschreven in artikel 16, lid 1 van de E-wet;
 - de hoogte van het investeringsbedrag in relatie tot de gestandaardiseerde activawaarde van de activa die worden aangewend voor het uitvoeren van activiteiten zoals omschreven in artikel 16, lid 1 van de E-wet; en
 - het effect van de investering in het project Wateringen op het totale (gereguleerde) kostenniveau van TenneT.

- 45 De Raad merkt ten slotte op dat hij bij de beoordeling van de aanmerkelijkheid niet alleen is uitgegaan van de door TenneT aangeleverde gegevens, maar ook gebruik heeft gemaakt van de voor de Raad beschikbare data. Jaarlijks vraagt de Raad de productiviteitsdata van alle netbeheerders op ten behoeve van de jaarlijkse productiviteitsmeting als onderdeel van de reguleringsystematiek. De Raad heeft deze gegevens ter beschikking en gebruikt de productiviteitsdata van de 110/150 kV netten (hoogspanning, hierna: HS) en de productiviteitsdata van de 220/380 kV (extra hoogspanning, hierna: EHS) netten bij de beoordeling van het onderhavig voorstel.
- 46 De Raad is van oordeel dat, bij de beoordeling van aanmerkelijkheid, de GAW van alle door TenneT beheerde hoogspanningsnetten meegenomen dient te worden. De Raad kijkt naar de totalen van TenneT en niet naar de totalen per HS of EHS. De aanmerkelijkheid van de investering moet worden beoordeeld in het licht van de totale inkomsten van TenneT en niet een gedeelte daarvan. Dit is een bestendige gedragslijn van de Raad. De GAW van alle door TenneT beheerde netten is gelijk aan de GAW van HS-netten en de GAW van EHS-netten samen. Dit geldt bij de beoordeling van elk investeringsvoorstel van TenneT, ongeacht of het om een investering in HS- of EHS-netten gaat. Hetzelfde geldt voor de vergelijking van het investeringsbedrag met de gemiddelde jaarlijkse investeringen in het door TenneT beheerde net in de afgelopen jaren.
- 47 De investeringen¹¹ in het hele door TenneT beheerde net in de afgelopen jaren bedroegen:

Jaar	Bedrag EHS ¹²	Bedrag HS ¹³	Totaal
2001	22.039.803	20.616.165	42.655.967
2002	6.556.031	26.733.003	33.289.034
2003	11.237.938	50.357.749	61.595.687
2004	6.249.353	39.656.617	45.905.970
2005	22.362.592	10.838.577	33.201.169
2006	72.892.617	50.843.016	123.735.633
2007	3.425.183	35.200.186	38.625.369
2008	35.872.924	67.895.899	103.768.823
2009	72.423.199	48.743.552	121.166.751
2010	146.820.438	40.814.774	187.635.212
2011	128.037.707	92.258.494	220.296.201
Gemiddeld	47.992.526	43.996.185	91.988.711

¹¹ Alle bedragen zijn in prijspeil 2012, aangezien Station Wateringen voor het grootste deel in dat jaar is geactiveerd. Er is geen rekening gehouden met waardeverminderingen en desinvesteringen in 2007 en later. Wel is rekening gehouden met de doelmatige investeringen die door de Raad in het verleden beoordeeld zijn als Aanmerkelijke investering.

¹² De bedragen komen uit het voorstel van TenneT.

¹³ Dit betreft enkel de investeringen in de aan TenneT overgedragen HS netten. De waarden van deze netten zijn vastgesteld per brief in oktober 2008 (kenmerken 102484_5/50, 102484_4/63, 102484_2/53 en 102484_6/53). De investeringen in deze netten komen uit de productiviteitsdata van de regionale netbeheerders, zoals bekend bij de Raad.

- 48 Om de aanmerkelijkheid van de investering in het project Wateringen te toetsen, vergelijkt de Raad ten eerste het investeringsbedrag met de gemiddelde investeringen in het hele door TenneT beheerde net gedurende de jaren 2001 tot en met 2011.
- 49 De investering in het project Wateringen met een bedrag van € 81.697.856 vergelijkt de Raad met het totale gemiddelde investeringsbedrag in het door TenneT beheerde net gedurende 2001 tot en met 2011. De investering in het project Wateringen bedraagt 89 procent van het gemiddelde jaarlijkse investeringen in het net van 2001 tot en met 2011. Naar het oordeel van de Raad vormt de verhouding van het voorgestelde investeringsbedrag tot het totale gemiddelde investeringsbedrag geen beletsel om te voldoen aan het aanmerkelijkheidscriterium.
- 50 Ten tweede beziet de Raad hoe de investering in het project Wateringen zich verhoudt tot de totale GAW van TenneT. Deze bedraagt ultimo 2011 € 2.139.726.799.¹⁴ De investering in het project Wateringen verhoogt deze totale GAW met 3,8 procent.
- 51 Ten derde is van belang welk effect de investeringen in het project Wateringen hebben op het totale (gereguleerde) inkomstenniveau van TenneT. Het totale (gereguleerde) kostenniveau van TenneT in 2013 is gelijk aan € 384.789.750.¹⁵ Door de jaarlijkse kapitaalkosten en de jaarlijkse operationele kosten die voortvloeien uit onderhavig investeringsvoorstel wordt het inkomstenniveau van TenneT voor het jaar 2013 met ongeveer 4,4 procent verhoogd.
- 52 Omdat investeringen niet per definitie gelijkmatig over de tijd plaatsvinden - er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een piek in de investeringen gedurende één of enkele jaren - is het ook van belang om tevens te beoordelen in hoeverre de investering groot is ten opzichte van de (gemiddelde) jaarlijkse investeringen over de lange termijn (50 jaar). De gemiddelde jaarlijkse investeringen worden gerepresenteerd door de hoogte van de gereguleerde afschrijvingen van TenneT. De gereguleerde afschrijvingen van TenneT bedroegen in 2011 € 114,7 miljoen.¹⁶ Daarmee bedraagt de investering ongeveer 71 procent van de gemiddelde jaarlijkse afschrijvingen.
- 53 Op basis van het bovenstaande is de Raad van oordeel dat de investeringen in het project Wateringen voldoen aan het aanmerkelijkheidscriterium. Naar het oordeel van de Raad is er sprake van een grootschalige investering die van grote invloed is op de financiële huishouding van TenneT.

Uitzonderlijk

- 54 De Raad acht een investering uitzonderlijk, indien het uniek is en noodzakelijk als gevolg van wet- en regelgeving, als gevolg van een besluit van de Raad, dan wel als sprake is van

¹⁴ De gestandaardiseerde activawaarde van EHS-netten TenneT ultimo 2011 bedroeg € 1.027 miljoen. Gestandaardiseerde activawaarde van HS-netten ultimo 2011 bedroeg € 1.112 miljoen.

¹⁵ Tarievenbesluit transporttaken TenneT 2013 met kenmerk 104187/25 zoals gepubliceerd op www.nma.nl.

¹⁶ De gereguleerde afschrijvingen van EHS-netten TenneT ultimo 2011 bedroeg € 53 miljoen. De gereguleerde afschrijvingen van HS-netten ultimo 2011 bedroeg € 61 miljoen

force majeure. Met ingang van het nieuwe methodebesluit¹⁷ is het criterium dat de investering niet op basis van bedrijfseconomische gronden gedaan moet kunnen worden komen te vervallen.¹⁸

- 55 Naar het oordeel van de Raad is de investering uniek omdat ze onderdeel uitmaakt van de Zuidring van het grootschalige investeringsprogramma Randstad380. Doel van dit programma is het veilig stellen van de leveringszekerheid in de regio's Noord- en Zuid-Holland. Het project is van nationaal belang, getuige het opnemen van dit project in het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening III (SEV III) en het feit dat voor de ruimtelijke inpassing van dit project door de Ministers van Economische Zaken en VROM een zogenaamd rijksinpassingsplan (met betrekking tot het traject van de Zuidring) is vastgesteld. Gelet op deze achtergrond, heeft de onderhavige investering naar het oordeel van de Raad een uniek karakter.
- 56 Voorts is de investering naar het oordeel van de Raad noodzakelijk als gevolg van wet- en regelgeving. De investering is nodig om zorg te dragen voor het veilig stellen van de leveringszekerheid in de Randstad door de transportcapaciteit uit te breiden. Daarmee valt de investering onder de door TenneT op basis van artikel 16 van de E-wet uit te voeren taken.
- 57 Op basis van het vorenstaande beoordeelt Raad de investering als uitzonderlijk.

Uitbreiding net

- 58 De Raad acht een investering ter uitbreiding van het net als de investering resulteert in een uitbreiding van de capaciteit van het net dan wel een uitbreiding van de totale lengte van het net.
- 59 Het 380 kV-net en het 150 kV-net zijn met project Wateringen uitgebreid. Door de realisatie van het project is het net derhalve uitgebreid in capaciteit. De Raad is daarom van oordeel dat de investering van TenneT een uitbreiding van het net betreft, waardoor wordt voldaan aan het criterium ter uitbreiding van het net.
- 60 Concluderend is de Raad van oordeel dat de onderhavige investering als aanmerkelijk, uitzonderlijk en ter uitbreiding van het net kan worden aangemerkt.

Nut en noodzaak

- 61 Zoals al in randnummer 16 aangegeven, heeft de Raad in de op 18 december 2008 verstrekte informele zienswijze aangegeven van oordeel te zijn dat de bouw van project Wateringen als nuttig en noodzakelijk kan worden aangemerkt. Wel heeft de Raad aan Jacobs een update van dit oordeel gevraagd, als onderdeel van de door hen uitgevoerde doelmatigheidsbeoordeling. Jacobs heeft onderzocht of er sinds deze informele zienswijze significante wijzigingen en/of voortschrijdende inzichten in de marktomstandigheden, projectscope en begroting hadden voorgedaan die mogelijkerwijs van invloed zouden

¹⁷ Methodebesluit algemene transporttaken TenneT (kenmerk 103096_1/242.BT831), gepubliceerd op www.nma.nl.

¹⁸ Zie bijlagen 3 en 4 van het Tarievenbesluit TenneT 2011 met kenmerk 103550_1/86.BT1294.

kunnen zijn op de nut en noodzaak van project Wateringen. In het rapport Doelmatigheidsbeoordeling Project Wateringen oordeelt Jacobs dat er zich geen dermate significante wijzigingen hebben voorgedaan dat de eerdere vaststelling van nut en noodzaak anders zou zijn geweest.

- 62 De Raad is daarom van oordeel dat de investeringen in project Wateringen als nuttig en noodzakelijk kunnen worden beoordeeld.

Onlosmakelijkheid

- 63 Op grond van de motivatie van TenneT met betrekking tot de onlosmakelijkheid is de Raad van oordeel dat de onderdelen van het project Wateringen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Doelmatigheid

- 64 Om de mate van efficiëntie van de investeringen te bepalen heeft Jacobs in opdracht van de Raad de doelmatigheid van de investeringen in project Wateringen geverifieerd. In het rapport Doelmatigheidsbeoordeling Project Wateringen concludeert Jacobs ten eerste dat de gedane investeringen middels een nacalculatie en een aanbestedingsoverzicht goed zijn onderbouwd. Tevens concludeert Jacobs dat het hoofddoel van het project Wateringen is gerealiseerd. Daarnaast is Jacobs van mening dat de investeringen doelmatig zijn tot een bedrag van € 72,3 miljoen, ofwel 88,5 procent van het door TenneT in het voorstel aangevraagde investeringsbedrag van € 81,7 miljoen. De reden hiervoor is dat volgens Jacobs een aantal investeringen buiten de scope van het project te vallen.

- 65 Jacobs heeft in haar rapport vijf investeringsonderdelen aangemerkt die nevensdoelen realiseren en daarom geen onderdeel vormen van de oorspronkelijke doelstelling van het project. Jacobs stelt hiermee niet dat de activiteiten voor deze vijf nevensdoelen ondoelmatig uitgevoerd zijn, maar dat deze investeringen buiten de scope van de aanmerkelijke investering vallen. Het gaat hierbij om de volgende nevensdoelen:

- 1) Compensatiespoelen
- 2) 150kV schakelveld
- 3) Verkabeling lijn Wateringen – Rijswijk
- 4) Voorbereiding 380kV Veld
- 5) Voorbereiding 150kV Velden

- 66 De Raad heeft over de conclusies van het rapport van Jacobs besproken met zowel Jacobs als TenneT. TenneT heeft hierbij de mogelijkheid gehad haar reactie kenbaar te maken. De Raad heeft op basis hiervan besloten de adviezen van Jacobs gedeeltelijk over te nemen. Hieronder motiveert de Raad deze beslissing.

1) Compensatiespoelen

- 67 Jacobs adviseert om de investering in de plaatsing van compensatiespoelen (begroot € 5 miljoen) buiten de scope van het voorstel voor de aanmerkelijke investering te houden. Jacobs acht dit redelijk omdat deze spoelen geen onderdeel waren van de oorspronkelijke

projectscope¹⁹ en omdat er daarnaast ook geen rechtvaardiging bestond om deze spoelen alsnog later in de scope op te nemen. Jacobs beschrijft in het rapport dat de spoelen dienden ter compensatie van de capacatieve werking²⁰ van de kabel tussen stations Wateringen en Bleiswijk, en dat de investering daarom aan deze verbinding dient te worden toegerekend. De Raad is het eens met de constatering dat de spoelen geen onderdeel waren van de oorspronkelijke projectscope, maar acht de keuze van TenneT om deze spoelen alsnog later op te nemen in het project desondanks goed te verantwoorden in het licht van het gehele programma Randstad380. De Raad neemt namelijk bij haar beoordeling van de adviezen van Jacobs mee dat TenneT naast de investering in Station Wateringen gelijktijdig ook andere investeringen verricht in het kader van het programma Randstad380. De projectplanning en –uitvoer van de verschillende investeringen binnen dit programma zijn erg verweven met elkaar, doordat projecten parallel moeten worden uitgevoerd (besparing van tijd) en de elektriciteitstoevoer nergens mag uitvallen door de werkzaamheden (veiligheid en betrouwbaarheid). De Raad heeft Jacobs gevraagd de doelmatigheid van één grootschalige investering te beoordelen, en de Raad neemt bij de beoordeling van het advies van Jacobs ook de rest van het Randstad380 programma mee.

- 68 Zoals hierboven aangegeven is de Raad van mening dat het plaatsen van de spoelen, ondanks dat dit niet oorspronkelijk gepland was, mede in het licht van het programma Randstad380, niet buiten de scope van project Wateringen ligt. Volgens TenneT lag namelijk de totale uitgaven aan inkoopkosten voor blindvermogen voor de periode totdat de verbinding tussen Bleiswijk en Wateringen gereed zou zijn hoger dan de kosten van het eerder plaatsen van de compensatiespoelen. De Raad is van mening dat TenneT dit voldoende heeft onderbouwd en acht het vanuit het oogpunt van het efficiënt benutten van gelden gerechtvaardigd om de spoelen bij de scope van Station Wateringen te betrekken.

2) 150kV schakelveld

- 69 Jacobs constateert in haar rapport dat op station Wateringen negen schakelvelden van 150kV zijn aangelegd in plaats van acht. Jacobs hanteert als definitie van een schakelveld de aanwezigheid van een vermogensschakelaar in de desbetreffende tak. TenneT is van mening dat slechts acht schakelvelden zijn gerealiseerd. Volgens Jacobs slaagt het betoog van TenneT niet, omdat de technische tekeningen negen velden aangeven. Het extra schakelveld is volgens Jacobs ten behoeve van een 150 kV verbinding naar Voorburg. Jacobs concludeert dat het extra schakelveld, en andere componenten daarbij, in het oorspronkelijke projectplan niet zijn voorzien en daarom een nevendoeel vormt. Jacobs begroot het nevendoeel op € 1.687.500.
- 70 De Raad volgt het advies van Jacobs. De Raad is het eens met Jacobs dat de investeringen in één schakelveld niet toerekenbaar zijn aan het project Wateringen. De Raad is daarom van mening dat dit onderdeel zich niet kwalificeert voor vergoeding via het instrument van de aanmerkelijke investering. Hierbij benadrukt de Raad dat niet wordt gesteld dat de investering van TenneT ondoelmatig is.

¹⁹ Onder andere verwoord in de nut en noodzaak rapportage TI-TOP 06-303.

²⁰ Een onder spanning staande elektriciteitskabel gedraagt zich als een condensator waardoor de kabel capacatieve werking heeft. Deze werking leidt tot de "productie" van blindvermogen.

3) Verkabeling lijn Wateringen - Rijswijk

71 Jacobs adviseert de verkabeling van het bovengrondse deel van de 150-kV-verbinding tussen station Wateringen en station Rijswijk als nevendoeel buiten de scope van project Wateringen te laten. Jacobs begroot dit nevendoeel op € 2.700.000. De verkabeling van deze verbinding is onderdeel van een vaststellingsovereenkomst tussen TenneT, en belanghebbenden. TenneT heeft in haar reactie aangegeven dat de vaststellingsovereenkomst benodigd was om de realisatie van het project Wateringen mogelijk te maken en dat een deel van de bekabeling voor de aansluiting op station Wateringen diende plaats te vinden. TenneT geeft tevens aan dat er geen nettechnische verbetering met de bekabeling is nagestreefd. Jacobs stelt hiertegenover dat het verkabelen gezien kan worden als een vervangingsinvestering en dat deze verkabeling geen onderdeel was van het oorspronkelijke projectplan.

72 De Raad volgt het advies van Jacobs. De Raad hecht hierbij belang aan het feit dat dit onderdeel niet is opgenomen in het oorspronkelijke doel, dat dit gezien kan worden als vervanging van een bestaande verbinding en dat er geen gewijzigde technische functionaliteit (uitbreiding van het net) is. De Raad is van mening dat dit onderdeel niet toerekenbaar is aan het project Wateringen en zich daarom niet kwalificeert voor vergoeding via het instrument van de aanmerkelijke investering.

4) en 5) Voorbereidingen 380kV en 150 kV velden

73 Jacobs oordeelt met betrekking tot twee onderdelen, de voorbereidingen van een 380 kV veld en de voorbereidingen van 150 kV velden, dat dit nevendoeelen vormen. Jacobs begroot deze onderdelen op respectievelijk € 10.000 en € 10.000. De voorbereidingen van deze schakelvelden maakten echter geen deel uit van de nut en noodzaakbepaling en zijn gericht op toekomstige voorzieningen. Volgens Jacobs dienen deze nevendoeelen derhalve buiten de scope van project Wateringen te worden geplaatst.

74 In reactie op bovenstaande nevendoeelen stelt TenneT dat wanneer station Wateringen operationeel is, het niet mogelijk is heiwerkzaamheden te verrichten indien extra schakelvelden benodigd mochten zijn. TenneT geeft aan dat de beoogde doelen voor de voorbereidingen pas in de toekomst worden bepaald.

75 De Raad volgt het advies van Jacobs. Ook met de reactie van TenneT hecht de Raad hierbij belang aan het feit dat dit onderdeel niet is opgenomen in het oorspronkelijke doel en dat deze onderdelen zijn gericht op toekomstige voorzieningen. De Raad is van mening dat deze onderdelen niet toerekenbaar zijn aan het project Wateringen en zich daarom niet kwalificeren voor vergoeding via het instrument van de aanmerkelijke investering.

76 Concluderend, het door TenneT aangevraagde investeringsbedrag bedraagt € 81.697.856. Hiervan beoordeelt de Raad de investeringen tot € 77.290.356 zowel als doelmatig en voldoende onderbouwd als dat dit zich leent voor vergoeding via het instrument van de aanmerkelijke investering. Waar de Raad afwijkt van het voorstel van TenneT voor de aanmerkelijke investering gaat de Raad uit van de begroting die Jacobs heeft opgesteld bij

de beoordeling van de investeringsonderdelen. De Raad acht de begroting van Jacobs gezien de expertise van Jacobs voldoende betrouwbaar.

- 77 De jaarlijkse operationele kosten aan het begin van de levensduur van de onderhavige investering schat TenneT in op 1 procent van het investeringsbedrag. In vergelijking met de bouw van Station Bleiswijk van vorig jaar besluit de Raad dat de jaarlijkse operationele kosten van 1 procent doelmatig zijn.

9. Conclusie

- 78 Gelet op de beoordeling van het voorstel tot het doen van een aanmerkelijke investering stemt de Raad in met het voorstel van TenneT. De Raad staat een tariefsverhoging ter dekking van de kosten toe voor een bedrag ter hoogte van € 16.371.050
- 79 Als gevolg van de aanmerkelijke investering worden de totale inkomsten van TenneT in het nog lopende jaar van de reguleringsperiode (2013) verhoogd. Aangezien de investeringen op 1 oktober 2011 en 1 juni 2012 zijn geactiveerd, worden de vermogenskosten en afschrijvingskosten voor de werkzaamheden aan het 150 kV station voor het jaar 2011 vergoed over 3 maanden en voor de jaren 2012 en 2013 over 12 maanden. Voor de lijnverzwarende 380 kV en de werkzaamheden aan het 380 kV station worden de vermogenskosten en afschrijvingskosten voor het jaar 2012 vergoed over 6 maanden en voor het jaar 2013 over 12 maanden..
- 80 De investering schrijft de Raad af conform de voor TenneT vastgestelde afschrijvingstermijnen.²¹
- 81 De jaarlijkse vermogenskosten die voortvloeien uit het voorstel berekent de Raad door het resterende geïnvesteerde kapitaal (investeringskosten minus afschrijvingen) te vermenigvuldigen met de voor TenneT in het methodebesluit vastgestelde reële WACC.²²
- 82 De vergoeding voor de operationele kosten baseert de Raad op de verwachte (efficiënte) operationele kosten voor 2011, 2012 en 2013 (waarbij rekening wordt gehouden met de datum van activering). De Raad verhoogt de toegestane inkomsten van TenneT met dit bedrag. Bij het vaststellen van de korting ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering (de x-factor) zoals neergelegd in artikel 41b, eerste lid van de E-wet, houdt de Raad rekening met de werkelijke (efficiënte) operationele kosten die uit de investering voortvloeien.

²¹ Zie tabel 1 van het methodebesluit algemene transporttaken TenneT voor de vijfde reguleringsperiode, met kenmerk 103096_1 / 242.BT831.

²² In de vijfde reguleringsperiode (2011-2013) bedraagt de WACC 6%.