



Besluit

Ons 104065/242

kenmerk:

Zaaknummer: 104065/Methodebesluiten TenneT vanaf 2014
Reguleringsmethode TenneT TSO B.V.

ONTWERP METHODEBESLUIT TRANSPORTTAKEN TENNET 2014 – 2016

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

Pagina
1/70

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl



Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	4
2	Procedure van totstandkoming van dit besluit	6
3	Wettelijk kader	8
4	Context van dit besluit	12
4.1	Inhoudelijke context.....	12
4.2	Samenhang met andere besluiten	14
5	Beoordelingskader	18
5.1	Europese doelstellingen	18
5.2	Nationale doelstellingen	19
5.2.1	Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering	19
5.2.2	Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk.....	21
5.2.3	Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid.....	21
5.2.4	Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport	23
5.3	Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau	23
6	Relevante ontwikkelingen en inzichten	26
6.1	Uitgevoerde onderzoeken	26
6.2	Toekomst van de regulering.....	29
6.3	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek.....	32
7	Uitgangspunten van de methode van regulering	33
7.1	Omzetregulering en benchmarking	33
7.2	Duur van de reguleringsperiode	35
7.3	Toepassing van de x-factor en rekenvolumina.....	35
8	Methode tot vaststelling van de x-factor	37
8.1	Kernbegrippen.....	37
8.2	Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters.....	40
8.2.1	Redelijk rendement	40
8.2.2	Regulatorische kosten.....	43
8.2.3	Statische efficiëntie (theta).....	47
8.2.4	Dynamische efficiëntie (frontier shift)	51
8.3	Stap 2: Bepalen van de begininkomsten.....	53
8.4	Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten	55
8.4.1	Efficiënte beheerkosten.....	56
8.4.2	Efficiënte overige operationele kosten	58
8.5	Stap 4: Bepalen van de x-factor	60



9	Methode tot vaststelling van de rekenvolumina.....	61
10	Relatie tot tarievenbesluiten.....	62
11	Dictum	67
	Begrippenlijst	68

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules

Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC



1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Op grond hiervan moet ACM de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x-factor) en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumina¹), vaststellen voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT).
2. ACM stelt met dit besluit de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 (hierna: de zesde reguleringsperiode).
3. Er zijn voorstellen tot wijziging van de E-wet bij de Tweede Kamer ingediend. ACM stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben en dat zij de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen. ACM abstraheert daarom in dit ontwerpbesluit van deze wijzigingen. Mochten de voorgestelde wijzigingen vóór het vaststellen van het besluit alsnog kracht van wet verkrijgen, dan zal ACM daar in het definitieve besluit rekening mee houden.

Opbouw van het besluit

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

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



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

Bijlagen bij het besluit

7. ACM heeft twee bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit.
8. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina in rekenkundige formules. Waar ACM in dit besluit verwijst naar formules, doelt zij op de formules in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ACM het redelijk rendement (ook wel 'Weighted Average Cost of Capital', hierna: de WACC) op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt.



2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

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

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



14. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure legt ACM op 1 mei 2013 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken zes weken ter inzage. Tegelijk met de ter inzagelegging geeft ACM in de Staatscourant van 1 mei 2013 kennis van het ontwerpbesluit. Bovendien publiceert ACM het ontwerpbesluit op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.
15. Op 31 mei 2013 zal ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsvinden. Het verslag van de hoorzitting publiceert ACM te zijner tijd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl. Ook zal ACM de schriftelijke zienswijzen publiceren op dezelfde internetpagina. Deze zienswijzen worden mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzenperiode. In dit besluit geeft ACM te zijner tijd haar reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze leidt tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, dan zal ACM dit in het definitieve besluit duidelijk aangegeven.



3 Wettelijk kader

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

Bevoegdheidsgrondslag van dit besluit

17. De bevoegdheidsgrondslag van dit besluit is vastgelegd in artikel 40 en 41 van de E-wet.

Artikel 40 luidt als volgt:

"De tarieven voor de diensten ter uitvoering van de taken, genoemd in artikel 16, eerste lid, met uitzondering van onderdeel p, worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 41 tot en met 41d."

18. Artikel 41, eerste lid, van de E-wet luidt:

"De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd, voor netbeheerders, met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast. Het besluit tot vaststelling van de methode geldt voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar."

19. Artikel 41, tweede lid, van de E-wet luidt:

"Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing voor vaststelling van de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet."

20. Artikel 41, derde lid, van de E-wet luidt:

"De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering heeft onder meer ten doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd."

21. Artikel 41, vijfde lid, van de E-wet luidt:



"De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 41b⁴, zijn gebaseerd op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of worden door de Autoriteit Consument en Markt geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven."

Wettelijke taken van TenneT

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

9/70

⁴ In artikel 41b, eerste lid, van de E-wet is bepaald dat iedere netbeheerder jaarlijks voor 1 oktober aan ACM een voorstel zendt voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, met uitzondering van onderdeel p, van de E-wet.



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

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

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

Europese wetgeving

23. De Verordening 714/2009⁵ (hierna: de Verordening) stelt in artikel 14 de volgende eisen aan de tarieven die gehanteerd worden door de landelijk netbeheerder:

“1. De door de netbeheerders gehanteerde tarieven voor nettoegang moeten transparant zijn, rekening houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk en een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder en op niet-discriminerende wijze worden toegepast. Deze tarieven mogen niet afstandsgebonden zijn.[..]

3. Bij de vaststelling van de tarieven voor nettoegang wordt rekening gehouden met:

a) de uit het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen

transmissiesysteembeheerders voortvloeiende betalingen en ontvangsten;

b) de werkelijk verrichte en ontvangen betalingen, alsmede de over toekomstige tijdvakken verwachte betalingen, een en ander aan de hand van ramingen over tijdvakken in het verleden.

4. Het krachtens dit artikel vaststellen van de tarieven laat de tarieven die in het kader van het in artikel 16 bedoelde congestiebeheer op aangegeven export en aangegeven import worden geheven, onverlet.

5. Er worden geen specifieke nettatarieven in rekening gebracht voor individuele transacties inzake aangegeven doorvoerstromen.”

Overige relevante wetgeving

24. Per 1 juli 2011⁶ heeft ACM een nieuwe bevoegdheid gekregen in relatie tot het methodebesluit. ACM kan aan het begin van een reguleringsperiode de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Artikel 41c, vierde lid, van de E-wet stelt hierover het volgende:

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

⁵ Verordening (EG) nr. 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel van elektriciteit en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1228/2003.

⁶ Staatsblad 2010, nr. 810.



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



4 Context van dit besluit

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

4.1 Inhoudelijke context

26. ACM houdt onafhankelijk toezicht op de elektriciteitsmarkt met als doel deze markt zo efficiënt mogelijk te laten werken. De elektriciteitsmarkt bestaat uit de segmenten productie, handel, levering en transport van elektriciteit. Bij productie, handel en levering van elektriciteit is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende goederen op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van elektriciteit is dit niet het geval. Afnemers met een aansluiting op een bepaald net⁷ kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waar zij een aansluiting op hebben.
27. De Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) wijst op verzoek een naamloze of besloten vennootschap voor tien jaar als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet aan.⁸ Op grond van artikel 10, eerste lid, van de E-wet omvat het landelijk hoogspanningsnet de netten bestemd voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kilovolt (hierna: kV) of hoger en die als zodanig worden bedreven en de landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom.⁹ Ten behoeve van de aanwijzing van TenneT als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, dient ACM ingevolge artikel 10, tweede en derde lid, van de E-wet eerst te besluiten over de certificering van TenneT. Een dergelijke aanwijzing heeft nog niet plaatsgevonden. Wel heeft de Minister op 2 maart 2012 ingestemd met het besluit van TenneT om zichzelf op grond van artikel IV, tweede lid, van de Wet onafhankelijk netbeheer (hierna: Won) met ingang van 1 januari 2008 aan te wijzen als netbeheerder van de 110 kV netten en hoger van het landelijk hoogspanningsnet.¹⁰ TenneT beheert tevens de

⁷ Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de E-wet is een net gedefinieerd als: één of meer verbindingen voor het transport van elektriciteit en de daarmee verbonden transformator-, schakel-, verdeel- en onderstations en andere hulpmiddelen, behoudens voor zover deze verbindingen en hulpmiddelen onderdeel uitmaken van een directe lijn of liggen binnen de installatie van een producent of van een afnemer.

⁸ Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de E-wet.

⁹ De landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom omvatten twee verbindingen met het extra hoogspanningsnet van België en drie verbindingen met het extra hoogspanningsnet van Duitsland.

¹⁰ Brief van Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2 maart 2012, ETM/EM/11175400.



gelijkstroom-interconnector met Noorwegen. Ten behoeve van dit beheer dient TenneT nog te worden aangewezen als interconnector-beheerder.¹¹

28. De hoogspanningsnetten (hierna: HS-netten) van Stedin en van Liander-Randmeren vallen niet onder het beheer van TenneT. Deze netten¹² zijn onderworpen aan zogenaamde Cross Border Leasecontracten. In artikel VIA, eerste lid van de Won is bepaald dat de beheeroverdracht van de HS-netten in overeenstemming dient te zijn met de rechten van derden die voortvloeien uit een overeenkomst met betrekking tot deze netten, vastgelegd in Cross Border Leasecontracten. In het instemmingsbesluit van 2 maart 2012 van de Minister staat opgenomen dat de Cross Border Leasecontracten naar het zich laat aanzien niet binnen afzienbare tijd zullen worden beëindigd. Dit betekent dat deze HS-netten ook in de zesde reguleringsperiode uitgezonderd zijn van de reguleringsystematiek voor TenneT.
29. In artikel 16, eerste lid, van de E-wet zijn de taken met betrekking tot het transport van elektriciteit in Nederland voor een netbeheerder vastgelegd¹³ (hierna: transporttaken). De landelijk netbeheerder heeft onder meer als taak om zijn netten in werking te hebben, te onderhouden en de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen. Daarnaast heeft zij als taak om de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij in overweging worden genomen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie waardoor de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit ondervangen kan worden.
30. Ingevolge de artikelen 10 en 16 van de E-wet heeft de landelijk netbeheerder een wettelijk monopolie. Zij ondervindt bij het beheer van het landelijk transportnet geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van directe concurrenten zou ertoe kunnen leiden dat zij onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven vaststelt of tussen verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden in dergelijke gevallen benadeeld. De afnemers zijn daarom gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport, zolang de tarieven niet hoger zijn dan wat noodzakelijk is om de kwaliteit van het transport te behouden. Hieronder valt ook dat de landelijk netbeheerder op de lange termijn in ieder geval geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

¹¹ Ingevolge artikel 10 Aa, eerste lid, artikel 10, tweede lid, en artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.

¹² Randmeren omvat het aan Cross Border Lease-contracten (hierna: CBL-contracten) onderworpen gebied van N.V. Nuon, bekend onder de werknaam Randmeren en overeenkomstig met het gebied van de voormalige N.V. Nuon Randmeren.

¹³ Ingevolge artikel 17a van de E-wet is het de landelijk netbeheerder niet toegestaan om goederen of diensten te leveren waarmee zij in concurrentie treden, met uitzondering van de in die artikelen limitatief opgesomde werkzaamheden. Artikel 43 van de E-wet stelt daarbij dat een netbeheerder een afzonderlijke boekhouding moet aanhouden voor het beheer van de netten op grond van zijn wettelijke taken, bedoeld in de artikel 16 en 16a van de E-wet.



31. De wetgever heeft ACM belast met de taak om een methode vast te stellen waarmee netbeheerders "een prikkel krijgen om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie"¹⁴ en waarmee "netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering"¹⁵ krijgen. Met de vaststelling van een reguleringsystematiek reguleert ACM de output, en dus indirect het gedrag, van de landelijk netbeheerder. Met het oog op de eerder genoemde doelstellingen beoogt ACM bij de vaststelling van deze reguleringsystematiek in combinatie met de andere sturingsinstrumenten¹⁶ de verschillende maatschappelijke belangen zoals prijs en kwaliteit te prikkelen. De toepassing van de vastgestelde reguleringsystematiek leidt uiteindelijk tot een x-factor en rekenvolumina voor TenneT. De x-factor en de rekenvolumina leiden op hun beurt weer tot de tarieven die TenneT ten hoogste mag berekenen voor het transport van elektriciteit. Kortom, dit methodebesluit heeft tot doel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van TenneT en de meest doelmatige kwaliteit van het transport zoals bedoeld in artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet te bevorderen.

4.2 Samenhang met andere besluiten

Van methodebesluit ...

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

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

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

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

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

¹⁶ Zoals het toezicht op de kwaliteit en capaciteit en de technische codes.



- b. de kwaliteitsterm, en
 - c. het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld.
2. De Autoriteit Consument en Markt kan het in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde rekenvolume gedurende de in dit lid bedoelde periode wijzigen.”

... naar tarievenbesluit

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

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

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

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

waarbij

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

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

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

x = de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering;

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

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

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

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



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

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



wet bestuursrecht zijn gewijzigd;

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

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

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

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

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

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



5 Beoordelingskader

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

5.1 Europese doelstellingen

42. De Verordening geeft in artikel 14, eerste lid, een aantal eisen waaraan de tarieven voor nettoegang dienen te voldoen. De eisen die relevant zijn voor de methode tot vaststelling van de x-factor en de rekenvolumina zijn dat de tarieven:
- transparant dienen te zijn;
 - rekening dienen te houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk;
 - een afspiegeling dienen te vormen van de werkelijk gemaakte kosten voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder.
- ACM licht in de volgende randnummers toe hoe zij invulling geeft aan deze eisen.
43. Ten eerste geeft ACM in dit besluit zoveel mogelijk uitleg over de methode van regulering en inzicht in de kosten waarop de tarieven zijn gebaseerd. Tevens is dit het uitgangspunt voor het x-factorbesluit, rekenvoluminabesluit en de tarievenbesluiten. Hiermee maakt ACM op transparante wijze inzichtelijk hoe de tarieven voor afnemers worden vast gesteld.
44. Ten tweede dient ACM rekening te houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk. TenneT bepaalt zelf welke investeringen noodzakelijk zijn. Dit hangt samen met het principe van outputregulering. Via de reguleringsmethode vergoedt ACM de kosten die samenhangen met de reeds gerealiseerde noodzakelijke investeringen in het netwerk en vervanging daarvan, voor zover efficiënt. Daarnaast geldt dat TenneT voor bepaalde uitbreidingsinvesteringen direct de efficiënte kosten vergoed krijgt op grond van artikel 20d of 20e, vierde lid, van de E-wet. ACM houdt voorts expliciet rekening met een vergoeding voor reguliere uitbreidingsinvesteringen.¹⁷ Bovendien zorgt de vergoeding van een redelijk rendement ervoor dat de noodzakelijke investeringen kunnen worden uitgevoerd. Tot slot is sprake van overlap met de doelstelling van de nationale wetgever om de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken te bevorderen. Daarom verwijst ACM voor een nadere toelichting naar paragraaf 5.2.4.

¹⁷ ACM bespreekt de reguliere uitbreidingsinvesteringen in hoofdstuk 6 en paragraaf 8.4.1.



45. Ten derde dienen de tarieven een afspiegeling te vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. ACM ziet deze eis als de basis voor het uitvoeren van een vergelijking van de kosten van TenneT met andere landelijk netbeheerders om inzicht te krijgen in de efficiëntie van TenneT en het onderzoeken van de verwachte productiviteitsverandering die TenneT in de zesde reguleringsperiode kan realiseren. Door de uitkomsten van deze vergelijking te betrekken bij de vaststelling van de inkomsten, zorgt ACM voor tarieven die conform artikel 14 van de Verordening een afspiegeling zijn van efficiënte kosten.¹⁸

5.2 Nationale doelstellingen

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

ACM licht haar interpretatie van deze doelstellingen in de volgende paragrafen toe.

5.2.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

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

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

¹⁸ Het principe van kostenoriëntatie ligt tevens besloten in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.



*te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiëncyniveau dienen te verhogen."*¹⁹

20/70

48. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die kosten²⁰ kan terugverdienen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Ook heeft de wetgever aangegeven dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden. Dit laatste interpreteert ACM als volgt. TenneT mag een redelijk rendement behalen. ACM stelt dit redelijk rendement gelijk aan de WACC, de vermogensvergoeding die in het economisch verkeer gebruikelijk is.²¹ Gedurende een reguleringsperiode kan TenneT een hoger rendement behalen dan de WACC, door haar bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiedoelstelling nodig is. Dit heeft de volgende reden. ACM stelt de totale inkomsten voor de komende reguleringsperiode onafhankelijk vast van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Omdat TenneT dit extra rendement boven de WACC gedurende de reguleringsperiode mag behouden, wordt TenneT geprikkeld om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te vergroten. TenneT draagt het eventuele risico van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende een reguleringsperiode en ervaart hierdoor een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen. Het gaat dus niet alleen om een hoger rendement dat TenneT kan behouden, maar ook om een mogelijk lager rendement dat TenneT zal proberen te voorkomen door zo doelmatig mogelijk te opereren.
49. De zinsnede in artikel 41, eerste lid, van de E-wet "ten behoeve van afnemers" betekent volgens ACM dat uiteindelijk afnemers moeten profiteren van doorgevoerde efficiëntieverbeteringen van netbeheerders. Daarom mag TenneT het eventuele extra rendement boven de WACC, zoals in randnummer 48 beschreven, slechts tijdelijk behouden. ACM merkt op dat het voorgaande ook geldt als TenneT minder rendement dan de WACC behaalt. De volgende reguleringsperiode worden de inkomsten van TenneT aangepast waardoor de behaalde voordelen of nadelen doorgegeven worden aan afnemers. ACM zorgt hiervoor door de prestaties van TenneT in het verleden als uitgangspunt te nemen bij het bepalen van de inkomsten van de volgende reguleringsperiode. TenneT kan daardoor niet structureel meer of minder rendement realiseren dan de WACC.
50. Tevens schrijft de wetgever in artikel 41, eerste lid, van de E-wet voor dat ACM de reguleringsmethode moet vaststellen met inachtneming van het belang dat door middel van 'marktwerking' ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd. De wetgever expliciteert

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13.

²⁰ ACM bedoelt hier de kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.

²¹ Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.



daarbij niet hoe ACM het begrip 'marktwerking' in dit verband moet concretiseren en welke methode zij daarbij dient te hanteren.

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

*"Voor de bepaling van de x-factor heeft de wetgever een systeem voor ogen gehad waarmee zo min mogelijk wordt ingegrepen in de individuele bedrijfsvoering van de verschillende bedrijven. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd destijds al aan een systeem van benchmarking gedacht. Dat is ook wat in de praktijk gebeurt. In het door DTe toegepaste benchmarksysteem worden bedrijven met elkaar vergeleken aan de hand van hun uiteindelijk gerealiseerde prestatie (output), zonder dat naar individuele investeringsbeslissingen wordt gekeken. Hierbij worden bedrijven ook rekenkundig met elkaar vergelijkbaar gemaakt. Dat is nodig om een goede vergelijking mogelijk te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor gegevens over de waardering van bedrijfsmiddelen, afschrijvingstermijn en de bepaling van een redelijk rendement."*²²

52. Mede op grond van bovenstaand citaat uit de parlementaire geschiedenis en vanwege het ontbreken van een andere landelijk netbeheerder om de prestaties van TenneT mee te vergelijken concludeert ACM dat het systeem van kostenbenchmarking het beste aansluit bij de reguleringssystematiek die de wetgever voor ogen heeft voor TenneT. Dit sluit ook aan bij hetgeen artikel 14 van de Verordening hierover stelt, namelijk dat de kosten van TenneT moeten worden vergeleken met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder (zie ook randnummer 45). Kostenbenchmarking is een vorm van benchmarking waarbij prestaties van netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de mate van efficiëntie voor TenneT bepaald op basis van een vergelijking met de prestaties van minimaal één andere netbeheerder.²³ ACM legt deze efficiëntiedoelstelling in de nieuwe reguleringsperiode op aan TenneT.

5.2.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

53. In artikel 41, derde lid, van de E-wet heeft de wetgever twee (sub)doelstellingen van de x-factor nader beschreven. De eerste (sub)doelstelling is te bereiken doordat de landelijk netbeheerder in ieder geval geen rendement mag behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM heeft de interpretatie van deze doelstelling in randnummers 48 en 49 toegelicht.

5.2.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

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

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

²³ De benchmark kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de prestaties van de meest efficiënte netbeheerder.



netbeheerders te bevorderen. Aan dit doel is in de parlementaire geschiedenis van de E-wet ruime aandacht besteed. Daarbij heeft de wetgever meerdere malen opgemerkt dat de landelijk netbeheerder onvoldoende vergelijkbaar is met de regionale netbeheerders en dat de doelmatigheidskorting voor de landelijk netbeheerder kan verschillen van die voor deze regionale netbeheerders.²⁴

*"Bij de korting voor de netwerkbedrijven zal rekening worden gehouden met de factoren die van invloed zijn op het doelmatig handelen en uitvoeren van werkzaamheden en zullen verschillen in kosten die veroorzaakt worden door regionaal objectieveerbare factoren apart kunnen blijven bestaan. Verschillen in kosten die te maken hebben met besluiten die in het verleden zijn genomen en die tot een afwijkende kostenstructuur leiden, zullen zo spoedig mogelijk moeten worden weggewerkt. Daarna zal in beginsel sprake zijn van één landelijk geldende efficiencykorting, zij het dat er verschillen mogelijk zijn in de korting voor de landelijk netbeheerder en voor de overige netbeheerders."*²⁵

en

*"[...] In plaats daarvan zal worden beoordeeld hoe bedrijven presteren, gelet op onderlinge en eventueel een internationale vergelijking van netbeheerders, respectievelijk vergunninghouders, op basis van zogenaamde prestatie-indicatoren. De best presterende bedrijven zullen als richtpunt dienen voor hetgeen waaraan iedere overige netbeheerder dan wel vergunninghouder uiteindelijk zal moeten voldoen. Het doel van deze outputsturing en vergelijking op basis van prestatie-indicatoren (ook wel aangeduid als 'benchmarking') is om de efficiency van netbeheerders en de vergunninghouders te verbeteren en de hoogte en opbouw van de tarieven naar een vergelijkbaar niveau te laten ontwikkelen."*²⁶

en

*"[...] In deze artikelen is bepaald dat ten aanzien van de totale inkomsten uit de tarieven van een netbeheerder outputregulering plaatsvindt met behulp van de tariefformule en de rekenvolumina, en waarbij de verhouding tussen de onderscheiden tarieven die een netbeheerder in rekening brengt voor de onderscheiden diensten die zij levert, wordt bepaald door de kosten die de netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te kunnen leveren."*²⁷

22/70

55. Deze doelstelling van de wetgever raakt aan de eis uit de Verordening beschreven in randnummer 42 en hetgeen is uitgelegd in randnummers 49 tot en met 51 met betrekking tot het belang van het door middel van marktwerking bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Doordat ACM de kosten van TenneT vergelijkt met andere landelijk netbeheerders bevordert ACM de gelijkwaardigheid van de doelmatigheid van TenneT in relatie tot deze andere landelijk netbeheerders.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

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

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29.



5.2.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport

56. Artikel 41, eerste lid, van de E-wet geeft aan dat ACM een methode van regulering dient vast te stellen met inachtneming van het belang dat de meest doelmatige kwaliteit van uitvoering van de taken wordt bevorderd. In tegenstelling tot bij de regionale elektriciteitsnetbeheerders heeft ACM geen bevoegdheid om voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet een kwaliteitsterm vast te stellen (de zogenaamde q-factor).²⁸ Het ontbreken van deze bevoegdheid is als volgt toegelicht:

“Voor de taken die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet worden opgedragen in artikel 16, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 wijkt de reguleringwijze op twee punten af van de reguleringwijze welke hierboven is beschreven voor de overige netbeheerders. Ten eerste wordt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet geen kwaliteitsterm vastgesteld. In plaats hiervan geldt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet op grond van de Netcode de eis van de enkelvoudige storingsreserve. Deze eis houdt in dat er bij een storing in een transportlijn of onderdeel altijd, zelfs tijdens onderhoudswerkzaamheden, direct een herstelmaatregel moet kunnen worden getroffen, zodat storingen niet tot onderbrekingen leiden.”²⁹

57. Naast het feit dat ACM geen bevoegdheid heeft om een kwaliteitsfactor, een q-factor, vast te stellen, geeft de wetgever geen inzicht in hoe ACM met de methode van regulering de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken dient te bevorderen.

58. ACM zet echter wel andere instrumenten in om de kwaliteit van de uitvoering van de taken te bewaken. Tot deze instrumenten behoren onder meer het kwaliteits- en capaciteitsdocument (hierna: KCD) en de technische codes, zoals de Netcode Elektriciteit. Dit sluit aan op de toelichting van de wetgever in de parlementaire geschiedenis. Daarnaast houdt ACM toezicht op onder meer het kwaliteitsbeheersingssysteem middels de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Op grond van deze regeling en artikel 21 van de E-wet zendt TenneT om het jaar een rapportage aan ACM met betrekking tot onder andere de doeltreffendheid van het kwaliteitsbeheersingssysteem.

5.3 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau

59. Per 1 juli 2011³⁰ heeft ACM ten dienste van de tariefregulering van netbeheerders een nieuwe bevoegdheid gekregen.³¹ Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet, welke luidt:

²⁸ Artikel 41d, eerste lid, van de E-wet.

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

³⁰ Staatsblad 2010, nr. 810.

³¹ Tijdens de voorbereiding van dit besluit is de term 'one-off' gebruikt ter beschrijving van deze bevoegdheid. ACM heeft besloten deze term niet meer te gebruiken omdat het de indruk kan wekken dat de bevoegdheid alleen tot verlaging ('off') van de inkomsten kan leiden.



“Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 41, eerste lid, niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, kan de Autoriteit Consument en Markt bij de toepassing van de formule, genoemd in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, in plaats van TIt-1, de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.”³²

24/70

60. In dit artikel wordt verwezen naar de wettelijke formule waarmee ACM, kort gezegd, de totale inkomsten uit de tarieven vaststelt. Met deze formule is bepaald dat de totale inkomsten aan het begin van een reguleringsperiode op het niveau worden gesteld van de totale inkomsten aan het eind van de voorafgaande reguleringsperiode. Op grond van de nieuwe bevoegdheid kan ACM, voor de vaststelling van de totale inkomsten aan het begin van de periode, afwijken van de formule en de totale inkomsten vaststellen op het niveau van de *efficiënte kosten* (inclusief een redelijk rendement) in plaats van op het eindniveau van de voorafgaande reguleringsperiode.
61. De toelichting bij artikel 41c, vierde lid, van de E-wet luidt:
“In aanvulling daarop voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de reguleringsregels, die de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiencyverbetering, in de tijd beperkt. Deze aanpassing is als volgt inzichtelijk te maken. De geldende systematiek is ontworpen om de efficiency op zodanige wijze te bevorderen dat de nettarieven gedurende een reguleringsperiode van drie tot vijf jaar geleidelijk in overeenstemming worden gebracht met het zogenoemde efficiënte kostenniveau dat door de NMa [thans: ACM] is bepaald. Qua inkomstenniveau wordt het startpunt van elke reguleringsperiode voor een netbeheerder bepaald door het einde van de voorafgaande periode. Hierdoor blijven tariefschommelingen beperkt. Dit systeem heeft echter ook een mogelijk ongewenst gevolg. Indien immers het inkomstenniveau van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode hoger ligt dan de NMa gewenst acht, dient dit niveau ingevolge de huidige wettelijke regeling toch als basis voor de volgende reguleringsperiode. Daardoor zal die netbeheerder ook aan het begin van de nieuwe periode nog steeds een winst kunnen maken die het op grond van de wet redelijk geachte niveau (“niet meer rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk”) te boven gaat. Om te voorkomen dat een dergelijke ‘overrendementsituatie’ doorwerkt in een volgende reguleringsperiode, wordt in het wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid aan de NMa toegekend. De NMa mag, in afwijking van het geleidelijke tariefverloop volgens de wettelijke formule, de tarieven direct aan het begin van een reguleringsperiode in één keer aanpassen naar een niveau dat overeenkomt met het efficiënte kostenniveau, met inachtneming van een redelijk rendement. Deze aanpassing, die zowel naar beneden als naar boven kan plaatsvinden, heeft invloed op enkele grondslagen van het huidige stelsel (waaronder de

³² Dit artikel verwijst naar artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van onderhavig besluit.



geleidelijkheid en de formule waarbij naar het voorgaande jaar wordt gekeken)."³³

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

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 3, 30/31.



6 Relevante ontwikkelingen en inzichten

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

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

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

65. In dit hoofdstuk geeft ACM een korte beschrijving van de (uitkomsten van) deze onderzoeken gerangschikt naar de wettelijke doelstellingen. ACM kijkt hierbij zowel terug als vooruit. Tot slot geeft ACM in paragraaf 6.3 aan welke wijzigingen zij, onder andere naar aanleiding van de onderzoeken, in de reguleringsystematiek heeft aangebracht ten opzichte van het besluit van 13 september 2010.³⁴

6.1 Uitgevoerde onderzoeken

"Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering"

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

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

³⁴ Met kenmerk 103096_1/242.



Berenschot heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode november 2011 tot en met april 2012.³⁵

68. Berenschot stelt vast dat de tariefregulering er voor heeft gezorgd dat afnemers in de periode die loopt van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2011 aanzienlijk minder hebben betaald voor het energietransport, dan het geval zou zijn geweest in een situatie zonder regulering. Daarnaast concludeert Berenschot dat de tariefregulering niet ten koste is gegaan van de financiële positie van netbeheerders of van investeringen in hun netwerken. Zo blijkt uit het onderzoek dat de betrouwbaarheid van de energienetten in de afgelopen periode op peil is gebleven en dat netbeheerders geïnvesteerd hebben in de kwaliteit van hun netwerken. Internationaal gezien heeft Nederland onverminderd een laag storingsniveau. In dit verband merkt ACM in aanvulling op het Berenschot rapport op dat ook uit eigen outcome berekeningen³⁶ van ACM blijkt dat de tarieven voor afnemers zijn gedaald zonder dat de betrouwbaarheid van het energietransport daaronder heeft geleden.
69. Over de wettelijke doelstelling "bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering" merkt ACM voorts het volgende op. De x-factor heeft tot doel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode kan een frontier shift, ook wel productiviteitsverandering genoemd, worden gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering van de gehele sector kan worden. Het gaat hierbij om de zogenaamde dynamische efficiëntie.³⁷ ACM schat daartoe hoe het efficiënte kostenniveau voor een netbeheerder verschuift tijdens de betreffende regeringsperiode. Op basis daarvan bepaalt ACM op welk niveau de efficiënte kosten van de netbeheerder zich aan het einde van een reguleringsperiode bevinden. Aldus stelt ACM vast in hoeverre TenneT in de komende jaren doelmatiger kan opereren.
70. In voorgaande besluiten schatte ACM de frontier shift op basis van een vergelijking met buitenlandse TSO's en andere beschikbare informatie. In de vorige reguleringsperiode betrof ACM daarbij tevens de gerealiseerde productiviteitsverandering bij de regionale netbeheerders elektriciteit om de redelijkheid van zijn inschatting van de frontier shift te kunnen bepalen. Voor deze periode heeft ACM het adviesbureau Cambridge Economic Policy Associates Ltd (hierna: CEPA) gevraagd hem te adviseren over het vaststellen van een productiviteitsverandering of frontier shift voor TenneT, GTS en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van dit onderzoek³⁸ in meer detail in paragraaf 8.2.4.

³⁵ Berenschot, *Tariefregulering in retrospectief*, 11 april 2012, zie www.acm.nl.

³⁶ NMa Working papers, *Outcome van NMa-optreden, Resultaten voor 2012*, No 8, februari 2013, zie www.acm.nl.

³⁷ De statische efficiëntie, de theta, bespreekt ACM bij de doelstelling "bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid".

³⁸ Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, zie www.acm.nl.



“Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk”

71. Met betrekking tot de wettelijke doelstelling "rendement niet hoger dan in het economische verkeer gebruikelijk" merkt ACM op dat zij elke reguleringsperiode de WACC zodanig vaststelt dat de WACC tegemoet komt aan deze doelstelling. De methodiek om de WACC vast te stellen is gericht op een balans tussen enerzijds het uitgangspunt dat afnemers niet te veel betalen voor de geleverde diensten en anderzijds het uitgangspunt dat vermogensverschaffers voldoende bereid moeten blijven om kapitaal beschikbaar te stellen. De WACC heeft invloed op het inkomen van TenneT en daarmee indirect op de mogelijkheid om kapitaal aan te trekken. ACM stelt elke periode de WACC vast conform de inzichten en gegevens op de kapitaalmarkt. Een marktconforme WACC is een voorwaarde om de investeringen van TenneT financieerbaar te houden. Het onderzoek van Brattle naar de WACC voor de zesde reguleringsperiode komt in paragraaf 8.2.1 en bijlage 2 aan de orde.
72. In aanvulling op het externe onderzoek heeft ACM onderzocht tot welke rendementen de afgelopen reguleringsmethodes voor TenneT hebben geleid en hoe deze zich verhouden tot de WACC. Uit dit winstenonderzoek³⁹ blijkt dat de regulering TenneT in staat heeft gesteld een redelijk rendement te behalen en de efficiënte kosten terug te verdienen voor de gereguleerde transport- en systeemtaken. In eerste instantie liepen de gerealiseerde rendementen de afgelopen jaren terug, maar rekening houdend met de herziening van de reguleringsmethode en x-factor voor de vierde periode komt het vijfjaars gemiddelde reële rendement volgens de regulering uiteindelijk uit op 5,6%, terwijl het ex ante beoogde rendement 5,4% was (de WACC).
73. ACM heeft in de vorige reguleringsperiode een compensatieregeling ingevoerd. Die moet ervoor zorgen dat TenneT in staat wordt gesteld een redelijk rendement te behalen op haar efficiënte investeringen. Hiertoe verwerkt ACM de extra vermogenskosten of opbrengsten die TenneT gemaakt heeft in het jaar t in de tarieven voor het jaar (t+2). De compensatievergoeding is dus een vergoeding voor vermogenskosten of opbrengsten die samenhangt met meer of minder reguliere kosten of opbrengsten dan vooraf ingeschat.
74. In opdracht van ACM heeft Fakton een audit verricht op de juistheid van de werking van deze compensatieregeling. Fakton heeft dit onderzoek⁴⁰ uitgevoerd in de periode van oktober 2012 tot en met november 2012. Fakton stelt vast dat de reguleringsmethode met deze compensatieregeling leidt tot een rendement op de efficiënte investeringen ter hoogte van het beoogde rendement.⁴¹ Hierdoor is het niet van belang of de kapitaalkosten direct juist zijn ingeschat.

³⁹ Zie de publicatie van 12 april 2012 op www.acm.nl.

⁴⁰ Fakton, *Audit compensatieregeling voor de reguleringsvertraging*, 27 november 2012, zie www.acm.nl.

⁴¹ Het beoogde rendement is de WACC.



“Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid”

75. Met betrekking tot de wettelijke doelstelling "bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid" merkt ACM op dat zij sinds de tweede reguleringsperiode de prestaties van TenneT vergelijkt met die van landelijk netbeheerders elektriciteit, ook wel Transmission System Operators (hierna: TSO's) genoemd, in andere landen. ACM heeft daartoe onderzoeken laten uitvoeren naar de mate van efficiëntie van TenneT in vergelijking tot die van andere landelijk netbeheerders elektriciteit. Deze onderzoeken hebben gediend om deze wettelijke doelstelling zo veel als mogelijk te realiseren.
76. ACM heeft eerst een onderzoek laten uitvoeren door Oxera⁴² naar manieren om de (statische) efficiëntie van TenneT te bepalen. Uit het onderzoek van Oxera komt naar voren dat het gebruik van een internationale TSO-benchmark op kostenniveau de beste manier is om de efficiëntie van TenneT vast te stellen. Twee mogelijke alternatieven zijn volgens Oxera: process benchmarking en reference modelling. ACM heeft vervolgens E-Bridge⁴³ en Frontier Economics (met Consentec)⁴⁴ haalbaarheidsstudies uit laten voeren naar process benchmarking respectievelijk reference modelling. Uit deze twee vervolgonderzoeken blijkt dat process benchmarking niet geschikt is voor het vaststellen van de efficiëntie van TenneT, omdat hiermee slechts een klein deel van de kosten op efficiëntie kan worden beoordeeld, aldus E-Bridge. Volgens Frontier Economics is reference modelling mogelijk, maar is de top-down aanpak van de internationale benchmarkstudie superieur (onder meer ten aanzien van robuustheid, reikwijdte en eenvoud) aan een bottom-up aanpak zoals reference modelling.
77. Gelet hierop heeft ACM besloten wederom de mate van efficiëntie te baseren op de uitkomsten van de internationale TSO-benchmark. Frontier Economics Ltd, Consentec GmbH en SumicSid SPRL (hierna: Frontier e.a.), met als onderaannemer PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. voeren dit onderzoek uit. ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van het onderzoek in meer detail in paragraaf 8.2.3.

6.2 Toekomst van de regulering

78. Over de toekomst van de regulering merkt ACM met betrekking tot TenneT het volgende op. ACM constateert ten eerste dat het beroep dat de markt doet op de landelijk netbeheerder steeds groter wordt. Zo zijn er de komende jaren forse investeringen nodig in het landelijk hoogspanningsnet om de leveringszekerheid en kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening in Nederland op peil te houden. Belangrijke projecten in dit verband zijn onder andere de Noordring en de Zuidring in het Randstad 380 kV-project en meerdere

⁴² Oxera, *How can the NMa assess the efficiency of an electricity TSO?*, september 2012, zie www.acm.nl.

⁴³ E-Bridge, *Study of the feasibility of determining TenneT's cost efficiency via process benchmarking*, 29 februari 2012, zie www.acm.nl.

⁴⁴ Frontier Economics, *The potential application of reference network modelling to TenneT*, februari 2012, zie www.acm.nl.



hoogspanningsstations. Daarnaast zal TenneT naar verwachting verder investeren in interconnectoren. De komende jaren staat in ieder geval de aanleg van de verbinding tussen Doetinchem en Wesel op de planning.

79. Ten tweede signaleert ACM enkele Europese ontwikkelingen die van belang zijn voor TenneT. Zo zijn de Europese landelijk netbeheerders een belangrijke spil in de totstandkoming van een Europese interne energiemarkt. In dat kader zal TenneT meer taken en verantwoordelijkheden krijgen. Deze volgen uit framework guidelines en Netcodes, zoals onder andere de inkoop van primaire reserve, dat per 1 januari 2014 een taak van TenneT wordt.
80. ACM stelt ten derde vast dat er binnen de energiesector veel aandacht is voor verduurzaming en zogenoemde 'smart grids'. Dit komt op diverse manieren tot uiting, variërend van duurzame decentrale invoeding en het aanleggen van laadpalen voor elektrisch vervoer tot de aanleg van warmtenetwerken. Alhoewel deze ontwikkeling vooral impact lijkt te hebben op de regionale netbeheerders, heeft dit ook gevolgen voor het landelijk elektriciteitsnet en daarmee voor TenneT. Zo is het denkbaar dat de koppelnetfunctie van het landelijk elektriciteitsnet in belang gaat toenemen als in bepaalde regio's meer elektriciteit decentraal wordt ingevoerd dan in andere regio's.
81. Om er zeker van te zijn dat ACM hiermee alle voor TenneT relevante ontwikkelingen in beeld heeft, gaf ACM PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) opdracht om te onderzoeken welke ontwikkelingen in de komende drie tot zeven jaar in de energiesector relevant zijn voor de tariefregulering van de netbeheerders.⁴⁵ PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode maart tot en met september 2012.⁴⁶ PwC benoemt in zijn rapport dezelfde ontwikkelingen als ACM voorziet. ACM concludeert hieruit dat zij de juiste ontwikkelingen heeft betrokken bij het vaststellen van onderhavig besluit. In de hiernavolgende randnummers gaat ACM in op de consequenties van de hierboven genoemde ontwikkelingen voor de regulering van TenneT.

Forse investeringen in het netwerk

82. Zowel PwC als TenneT signaleren dat de grote investeringen in het elektriciteitsnetwerk er toe kunnen leiden dat TenneT financieringsproblemen krijgt. Beide partijen adviseren om de regulering zodanig aan te passen dat TenneT reeds ex ante de kosten van dergelijke grote investeringen vergoed krijgt op basis van prognoses van TenneT.
83. ACM constateert dat de wettelijke regeling voor "bijzondere" uitbreidingsinvesteringen⁴⁷ hierin voorziet. Via deze regeling krijgt TenneT immers gedurende een reguleringsperiode reeds de kosten van bijzondere uitbreidingsinvesteringen of investeringen die vallen onder de

⁴⁵ Dit staat ook wel bekend als de 'trias energetica'.

⁴⁶ PwC, *De toekomst van tariefregulering*, 7 september 2012, zie www.acm.nl.

⁴⁷ Dit zijn investeringen in de zin van artikel 20d en 21e van de E-wet.



Rijkscoördinatierегeling direct vergoed. Daarnaast beschikt TenneT over veilinggelden,⁴⁸ die besteed kunnen worden aan grensoverschrijdende projecten. ACM stelt verder vast dat het onderzoek van Fakton laat zien dat TenneT een redelijk rendement kan behalen op zijn investeringen, voor zover deze efficiënt zijn. Gelet hierop acht ACM het niet nodig om de regulering van grote investeringen aan te passen.

84. Het voorgaande laat onverlet dat deze wettelijke regelingen niet zien op reguliere uitbreidingsinvesteringen. De huidige methodiek voorziet alleen in een vergoeding voor vervangingsinvesteringen. Kosten voor uitbreidingsinvesteringen die niet voldoen aan de eisen van artikel 20d en 21e, vierde lid, van de E-wet (hierna: reguliere uitbreidingsinvesteringen) worden daarom niet direct vergoed. ACM ziet dit, gelet ook op de toekomstige ontwikkelingen, als een omissie in de huidige regulering en acht het redelijk om de behandeling van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de regulering van TenneT aan te passen. ACM beschrijft deze aanpassing verder in paragraaf 8.4.1.

Nieuwe taken en verantwoordelijkheden

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

Verduurzaming

86. PwC signaleert in het kader van de verduurzaming dat het van belang is dat de inkomsten zoveel mogelijk aansluiten op de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Dit zou zekerheid bieden aan afnemers en netbeheerders en zou een welvaartsoverdracht voorkomen van toekomstige naar huidige afnemers of andersom. PwC stelt in dit verband voor om meer flexibiliteit in de tariefregulering op te nemen en meer na te calculeren.
87. ACM constateert dat het wettelijk uitgangspunt is dat de inkomsten van een netbeheerder de efficiënte kosten reflecteren. Zoals reeds eerder is toegelicht in onderhavig besluit, heeft de wetgever het daarom bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule uit artikel 41b van de E-wet vast te stellen op de efficiënte kosten. Daarnaast is het mogelijk om op grond van artikel 41c van de E-wet na te calculeren als de

⁴⁸ De veilinggelden zijn ondergebracht in de Stichting Doelgelden en kunnen alleen worden aangewend voor investeringen in interconnectoren.



omstandigheden daarom vragen en worden de kosten van aanmerkelijke c.q. uitzonderlijke investeringen reeds separaat vergoed via de reguleringssystematiek. ACM acht de regulering hiermee al voldoende flexibel en acht het niet noodzakelijk om meer flexibiliteit in te bouwen. Dit zou ten koste gaan van de doelmatigheidsprikkel. Daarnaast krijgt TenneT reeds via de WACC een vergoeding voor de marktrisico's.

6.3 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

88. ACM wijzigt de methode tot vaststelling van de x-factor en rekenvolumina in dit besluit ten opzichte van die uit het besluit van 13 september 2010 alleen daar waar het nieuwe inzichten, ontwikkelingen en/of gegevens betreft, die in de periode tot het nemen van dit besluit naar voren zijn gekomen. Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringssystematiek en draagt dientengevolge bij aan de rechtszekerheid voor belanghebbenden. De wijzigingen die ACM in dit besluit aanbrengt, zijn op te delen in twee categorieën: methodische wijzigingen en actualisatie van gegevens. Alleen de belangrijkste methodische wijzigingen worden hieronder genoemd.
89. Ten eerst heeft ACM besloten om aan de methode een vergoeding voor reguliere uitbreidingsinvesteringen toe te voegen. De onderbouwing voor deze vergoeding heeft ACM gegeven in paragraaf 6.2. Deze wijziging komt in paragraaf 8.4.1 verder aan de orde.
90. Ten tweede heeft ACM de methode voor vaststelling van de WACC op onderdelen gewijzigd. De wijzigingen betreffen zowel een actualisatie als een aantal bepalingen van de parameters binnen het redelijk rendement. Deze wijzigingen komen in paragraaf 8.2.1 en in bijlage 2 van dit besluit uitgebreid aan de orde.
91. Ten derde heeft ACM besloten om de regulering van de inkoopkosten van energie en vermogen te wijzigen. De eerste wijziging is dat ACM ook voor de inkoopkosten voor energie en vermogen uitgaat van de kosten in 2012 voor het vaststellen van de budgetten. De tweede wijziging betreft het opheffen van de trend bij de schatting van de hoeveelheid in te kopen netverliezen. De derde wijziging betreft het introduceren van budgetten per product binnen de inkoopkosten.⁴⁹ Deze wijzigingen komen in paragraaf 8.4.2 en hoofdstuk 10 aan de orde.
92. Ten vierde heeft ACM het nieuwe tweede lid van artikel 41b van de E-wet geïmplementeerd dat per 1 juli 2011 in werking is getreden.⁵⁰ Het betreft de vergoeding van inkoopkosten transport die de netbeheerder verschuldigd is aan de bovenliggende of naastgelegen netbeheerder voor het transport van elektriciteit naar zijn net. Deze wijziging komt in hoofdstuk 10 aan de orde.

⁴⁹ Zijnde netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 904, nr. 47.



7 Uitgangspunten van de methode van regulering

93. In dit hoofdstuk beschrijft ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Hierbij legt ACM de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina uit (paragraaf 7.3). Eerst legt ACM omzetregulering en benchmarking uit (paragraaf 7.1). Daarna stelt zij de duur van de reguleringsperiode vast (paragraaf 7.2). Een meer gedetailleerde beschrijving volgt in hoofdstuk 8 (x-factor) en hoofdstuk 9 (rekenvolumina).
94. TenneT heeft twee taken, te weten:
- Beheer van het landelijk hoogspanningsnet. De taken die hieruit voortvloeien zijn beschreven in artikel 16, eerste lid, van de E-wet;
 - Uitvoering van de systeemtaken voor Nederland op het landelijk hoogspanningsnet. De systeemtaken zijn beschreven in artikel 16, tweede lid, van de E-wet. De reguleringssystematiek voor de systeemtaken van TenneT staat beschreven in het ontwerpbesluit met kenmerk 104065/243.
95. De reguleringssystematiek die ACM in dit besluit beschrijft geldt alleen voor de transporttaken. De reguleringssystematiek voor de transporttaken van TenneT is gebaseerd op het systeem van omzetregulering in combinatie met een kostenbenchmark. Hieronder licht ACM dit nader toe.

7.1 Omzetregulering en benchmarking

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



slechts één landelijk netbeheerder elektriciteit in Nederland aanwezig is. Een vergelijking met de regionale netbeheerders elektriciteit acht de wetgever niet zinvol, omdat deze netbeheerders andere netten (distributienetten) beheren dan de landelijk netbeheerder elektriciteit (transportnet).⁵¹ ACM stelt echter vast dat zij op grond van de desbetreffende bepalingen uit de E-wet en de Verordening wel verplicht is om te bepalen wat het kostenniveau is van een structureel vergelijkbare efficiënte netbeheerder. Vandaar dat ACM de prestaties van TenneT vergelijkt met landelijk elektriciteitsnetbeheerders in andere landen (zie de internationale TSO-benchmark in paragraaf 8.2.3).

99. De mate van efficiëntie (de theta) voor TenneT wordt vastgesteld op basis van de uitkomsten van een internationale TSO-benchmark. Het principe daarbij is dat de inkomsten van TenneT worden gebaseerd op een beoordeling van de efficiëntie van TenneT op basis van een vergelijking van haar kosten met die van een referentiegroep (landelijk netbeheerders in andere landen). Dit maakt de regulering effectiever, omdat de doelmatigheidsprikkel daardoor sterker is, terwijl er tegelijkertijd voor gezorgd wordt dat de inkomsten niet hoger zijn dan wat nodig is voor een efficiënt geleide netbeheerder. De regulering bootst daarmee een goed werkende markt na.
100. ACM richt zich op de vraag wat het niveau van efficiënte kosten is voor een bedrijf als TenneT. Zij gaat bij het systeem van kostenbenchmarking niet in op de vraag hoe TenneT efficiënter kan worden. ACM is van mening dat TenneT zelf het beste kan bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kan realiseren. Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, is hier sprake van outputregulering in plaats van input- of processturing. Daarnaast reduceert ACM door middel van outputregulering de administratieve lasten voor TenneT en de toezichtlast voor ACM.
101. ACM merkt op dat kostenbenchmarking ertoe kan leiden dat TenneT in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behaalt dan het redelijk rendement, indien TenneT efficiënter werkt dan de efficiëntiedoelstelling. Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: "*Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.*"⁵² Voor TenneT werkt dit ook de andere kant op. Immers, TenneT loopt ook het risico dat haar kosten hoger uitvallen waardoor het redelijk rendement niet behaald wordt. Deze mogelijkheid om het te behalen rendement te beïnvloeden zorgt voor een prikkel voor TenneT om de kosten zo laag mogelijk te houden. Daarnaast leidt toepassing van de kostenbenchmark in de regulering er toe dat afnemers elke periode niet meer betalen dan de efficiënte kosten voor de diensten die zij afnemen.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13 en 14.



7.2 Duur van de reguleringsperiode

102. ACM stelt de methode tot vaststelling van de x-factor en de rekenvolumina vast voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. Over de duur van de zesde reguleringsperiode merkt ACM het volgende op. ACM stelt de methodes in dit besluit voor TenneT vast voor de reguleringsperiode die loopt vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016. De zesde reguleringsperiode bedraagt aldus de minimaal wettelijk toegestane periode van drie jaar.
103. Alhoewel een langere reguleringsperiode vanuit het oogpunt van stabiliteit voordelen heeft, is ACM van mening dat een korte reguleringsperiode, meer dan een langere reguleringsperiode, de gelegenheid biedt om de reguleringsystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Dit acht ACM voor de zesde reguleringsperiode van belang om de volgende redenen. Ten eerste kan ACM zo sneller aansluiten op eventuele wijzigingen in de E-wet die de wetgever gedurende een reguleringsperiode doorvoert. Te denken valt aan wetwijzigingen in het kader van het project "STROOM".⁵³ Ten tweede kan ACM zo ook sneller inspelen op de effecten voor TenneT van wijzigingen in de Europese wetgeving. Immers, wijzigingen in de E-wet en/of in de Europese wetgeving kunnen resulteren in gewijzigde wettelijke taken en kunnen daarmee financiële gevolgen voor TenneT hebben.

7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina

104. In deze paragraaf legt ACM uit hoe een kostenbenchmark zich vertaalt in een x-factor en wat de rol van rekenvolumina is. ACM legt hieronder ook de relevantie van het begrip 'totale inkomsten' uit.
105. Met behulp van het systeem van kostenbenchmarking kan ACM de x-factor bepalen voor TenneT. De x-factor zorgt ervoor dat afnemers profiteren van efficiëntieontwikkelingen die TenneT behaalt. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor TenneT. Het begrip 'rekenvolumina' heeft de volgende betekenis. De totale inkomsten van TenneT worden berekend door het product van de prijs en de hoeveelheid van elke dienst te berekenen en te sommeren. De hoeveelheid is hierbij voor elke dienst gelijk aan het 'rekenvolume'. Dat is de verwachting van ACM over het aantal eenheden dat TenneT zal afzetten. ACM baseert deze verwachting op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren. ACM beschouwt historische gegevens als het beste vertrekpunt voor voorspellingen van de toekomst, omdat de objectieverbaarheid en stabiliteit van voorspellingen die niet op historische gegevens zijn gebaseerd vaak onderwerp van discussie zijn.⁵⁴ Als er geen historische gegevens beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de volumina betrekking hebben op nieuwe tarieven, dan schat ACM deze ingevolge artikel 41, vijfde lid, van de E-wet.

⁵³ Zie www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez.

⁵⁴ Dit is één van de redenen waarom ACM voorstellen van TenneT omtrent regulering van uitbreidingsinvesteringen niet heeft overgenomen.



106. Volgens de wettelijke formule⁵⁵ past ACM de x-factor elk jaar toe op het product van de tarieven uit het voorgaande jaar en de rekenvolumina. De berekening geldt voor elk jaar van de reguleringsperiode, maar wordt aan het begin van de gehele reguleringsperiode gemaakt. Zo wordt bepaald wat de totale inkomsten zijn die TenneT, op basis van de rekenvolumina, met haar tarieven mag verdienen in een bepaald jaar. Tegelijkertijd is hiermee (in combinatie met de relevante inflatie) volgens de wettelijke formule het totale inkomstenniveau bepaald waarop ACM in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x-factor toepast.

⁵⁵ De formule die genoemd is in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

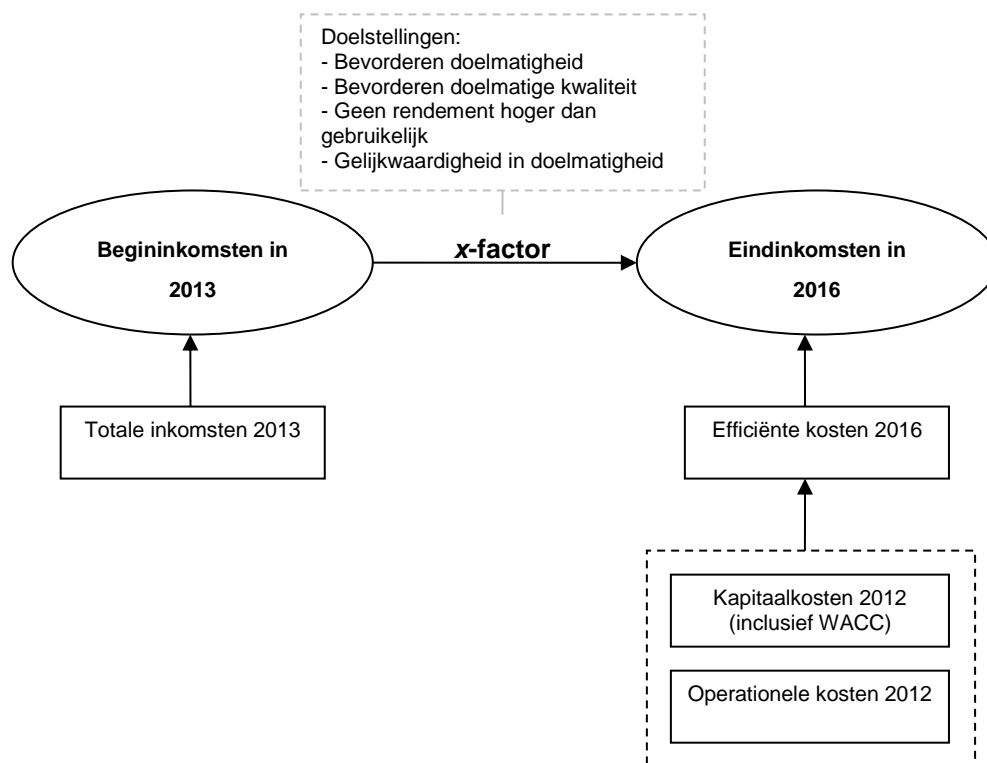


8 Methode tot vaststelling van de x-factor

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

8.1 Kernbegrippen

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



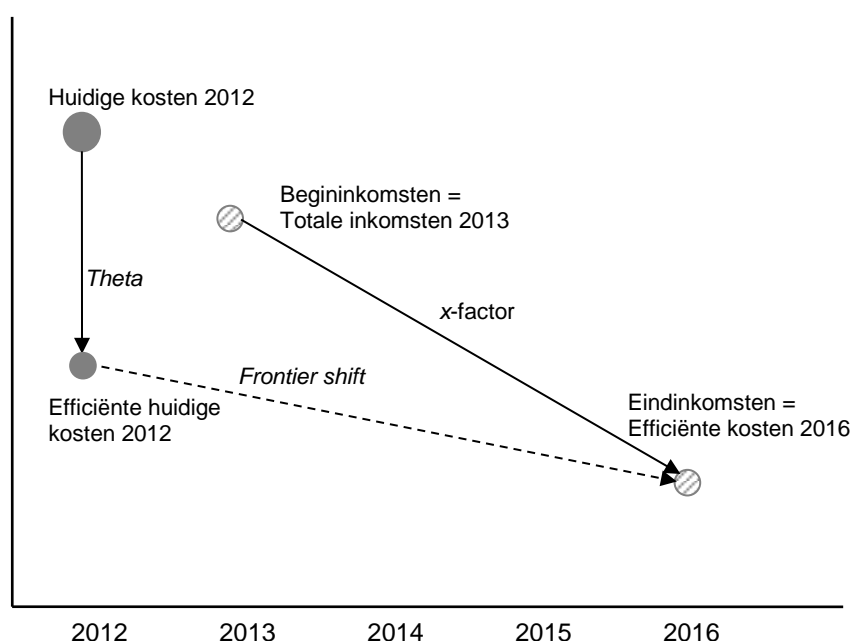
Figuur 1: Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen

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



RAR).⁵⁶ In paragraaf 8.2.3 onderbouwt ACM waarom zij het redelijk acht dat zij de tarieven baseert op de efficiënte kosten.

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



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

115. Alvorens ACM de begininkomsten en eindinkomsten berekent en de x-factor vaststelt, standaardiseert zij de kosten van TenneT. Dit is uitgewerkt in paragraaf 8.2 als stap 1. Daarna berekent ACM de begininkomsten in het jaar 2013 als stap 2 (zie verder paragraaf 8.3). Vervolgens berekent ACM de eindinkomsten in het jaar 2016 als stap 3. ACM doorloopt hiertoe achtereenvolgens vier sub stappen. Ten eerste bepaalt ACM de huidige kosten in het jaar 2012. Ten tweede bepaalt ACM de mate van efficiëntie van de huidige kosten. Middels toepassing van de zogenaamde statische efficiëntieparameter komt ACM dan tot de efficiënte huidige kosten in het jaar 2012. Ten derde hanteert ACM een productiviteitsverandering (dynamische efficiëntie) voor de zesde reguleringsperiode. Toepassing van deze zogenaamde 'frontier shift' leidt vervolgens tot de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2016. Ten vierde stelt ACM de eindinkomsten in het jaar 2016 gelijk aan de verwachte efficiënte kosten in het

⁵⁶ Zie www.acm.nl.



jaar 2016. Deze vier stappen staan beschreven in paragraaf 8.4. Tot slot bepaalt ACM de x-factor op die hoogte die ervoor zorgt dat de begininkomsten gedurende de reguleringsperiode naar de eindinkomsten toegroeien (zie verder paragraaf 8.5).

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

40/70

8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters

117. Vooraf aan het bepalen van de x-factor standaardiseert ACM de kosten van TenneT. ACM past uniforme verslaggevingregels (de RAR) toe en bepaalt hiermee de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW), de afschrijvingskosten en de operationele kosten. De vermogenskosten met betrekking tot de GAW en de afschrijvingskosten vormen samen de kapitaalkosten. De vermogenskosten vormen het redelijk rendement dat ACM voor de komende reguleringsperiode volgens een gestandaardiseerde methode bepaalt. ACM licht dit hieronder toe. De operationele kosten zijn opgebouwd uit algemene operationele kosten (voor het beheer) en overige operationele kosten, zijnde inkoopkosten voor energie en vermogen⁵⁷ en kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation.⁵⁸

8.2.1 Redelijk rendement

118. Om de tekst overzichtelijk te houden, bespreekt ACM hieronder alleen de algemene uitgangspunten die ACM hanteert bij het vaststellen van het redelijk rendement. De gedetailleerde beschrijving van de methode voor de berekening van het redelijk rendement is beschreven in bijlage 2.
119. Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet heeft de x-factor onder meer als doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het

⁵⁷ Dit zijn de inkoopkosten in verband met netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen.

⁵⁸ De InterTSO compensation is neergelegd in artikel 13 van de Verordening en uitgewerkt in Verordening nr. 838/2010 van de Commissie van 23 september 2010 betreffende de vaststelling van richtsnoeren met betrekking tot het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen transmissienetbeheerders en een gemeenschappelijke regelgevingsaanpak voor de transmissietarifiering.



economisch verkeer gebruikelijk (een 'redelijk rendement'). ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de zogenaamde 'Weighted Average Cost of Capital' (hierna: WACC) van een efficiënt gefinancierde netbeheerder.

120. De WACC stelt efficiënte bedrijven in staat om een redelijk rendement te behalen op het geïnvesteerde vermogen dat benodigd is als vergoeding voor de vermogensverschaffers. De WACC is een procentuele vergoeding op het vermogen en omvat zowel een vergoeding voor het vreemd vermogen als voor het eigen vermogen. De gehanteerde WACC is om deze reden een gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van het eigen vermogen, op basis van een door ACM vastgestelde gearing (mate van financiering met vreemd vermogen).
121. ACM heeft een aantal methodologische wijzigingen doorgevoerd bij het vaststellen van de WACC. Naast het feit dat ACM voorafgaand aan elke reguleringsperiode beziet of er nieuwe ontwikkelingen zijn die vragen om het wijzigen van de WACC methode, was hiervoor voorafgaand aan dit besluit een additionele aanleiding. Per 1 april 2013 is namelijk ACM ontstaan door het fuseren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Consumentenautoriteit en de Onafhankelijke Post en Telecomautoriteit. De besluiten ter vaststelling van de WACC worden zodoende vanaf die datum door ACM genomen. ACM hecht er aan dat de WACC die zij vaststelt in de verschillende sectoren waarop zij toezicht houdt, consistent zijn zonder daarbij de eigen kenmerken van de verschillende sectoren uit het oog te verliezen.
122. ACM is zich bewust van het feit dat het van groot belang is dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een hoger dan redelijk rendement behalen, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een lager dan redelijk rendement behalen. In dat geval zouden zij niet in staat zijn een marktconforme vergoeding te betalen aan haar vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om kapitaal ter beschikking te stellen. Noodzakelijke investeringen, en daarmee de leveringszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.
123. Bij de vaststelling van de WACC is het van belang dat ACM een vergoeding vaststelt die redelijk kan worden geacht voor de hoogte van de vermogenskosten van de netbeheerders in de komende reguleringsperiode. Bij het vaststellen van de WACC anticipeert ACM daarom op toekomstige ontwikkelingen. ACM beschouwt voor de bepaling van de WACC historische gegevens als het beste vertrekpunt voor voorspellingen van de toekomst. Historische gegevens vormen volgens ACM de meest objectieve en robuuste schatter. De waarden van de parameters in het verleden vormen daarom de basis voor de berekening van de WACC voor de reguleringsperiode. Een belangrijk criterium voor de vast te stellen parameters is dat deze, al dan niet in onderlinge samenhang, in voldoende mate robuust dienen te zijn voor



mogelijke ontwikkelingen op financiële markten gedurende de reguleringsperiode. ACM neemt de ontwikkeling van individuele parameters over verschillende referentieperioden in het verleden in ogenschouw, waarbij een balans wordt gezocht tussen de representativiteit van de gemiddelde waarden van historische gegevens uit meer recente jaren en de robuustheid van gegevens over een wat langere periode. Waar nodig weegt ACM ook prognoses van gerenommeerde organisaties mee bij het vaststellen van de toekomstige waarden van de parameters.

124. ACM baseert de WACC op de WACC van een netbeheerder die zich efficiënt financiert in plaats van op de werkelijke vermogenskosten van de betreffende netbeheerders. Deze aanpak sluit aan bij een van de doelstellingen van de regulering, namelijk dat de netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk is.
125. In lijn met het wettelijke kader en met de door ACM toegepaste reguleringsystematiek, stelt ACM een zogenaamde reële WACC vóór belasting vast. Het hanteren van een reële WACC betekent dat de WACC geen vergoeding bevat voor de inflatie.⁵⁹ Een vergoeding voor inflatie in de WACC is niet nodig, omdat de tarieven van netbeheerders jaarlijks voor inflatie worden gecorrigeerd. Wel bevat de gehanteerde WACC een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting.⁶⁰
126. De methode voor de berekening van de WACC is gebaseerd op rapporten van het onafhankelijke onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle).⁶¹ Om een WACC vast te kunnen stellen die zoveel mogelijk representatief is voor de verwachte ontwikkelingen in deze reguleringsperiode, streeft ACM ernaar recente ontwikkelingen in de parameters bij de totstandkoming van dit besluit mee te nemen. Op verzoek van ACM heeft Brattle in het eerste rapport de methode voor de bepaling van de risicovrije rente en de marktrisicopremie nader onderzocht, alsmede de consistentie tussen de verschillende WACC-parameters. Brattle heeft in het tweede rapport voor dit besluit de hoogte van de parameters van de WACC voor deze reguleringsperiode onderzocht. Daarnaast heeft Brattle in de bijlage van het tweede rapport gereageerd op de rapporten van NERA Economic Consulting die in opdracht van Netbeheer Nederland zijn opgesteld.⁶² ACM heeft deze reacties meegewogen in haar besluit. ACM sluit zich bij de vaststelling van de hoogte van de WACC aan bij het tweede rapport van Brattle.

⁵⁹ Zie formule (1) in bijlage 1.

⁶⁰ Zie formule (2) in bijlage 1.

⁶¹ Brattle, *Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate*, 26 november 2012 en Brattle, *The WACC for the Dutch TSOs, DSOs, water companies and the Dutch Pilotage Organisation*, 4 maart 2013, www.acm.nl.

⁶² Zie www.acm.nl voor de rapporten van NERA Economic Consulting.



127. De methode waarmee ACM de WACC bepaalt staat in bijlage 2 beschreven. ACM geeft hierbij per parameter een motivering voor de gemaakte keuzes. Uit deze methode volgt de WACC. ACM stelt de reële WACC (voor belasting) voor de netbeheerders voor deze reguleringsperiode vast op 3,6%. In de vorige reguleringsperiode was de WACC 6,0%. Zoals Brattle ook stelt wordt de verandering in de WACC met name veroorzaakt door de actualisatie van de onderliggende parameters. Op deze wijze reflecteren de parameters de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

8.2.2 Regulatorische kosten

128. ACM verplicht TenneT haar financiële gegevens te verstrekken aan ACM conform de door haar vastgestelde RAR. Op deze wijze kan ACM jaarlijks op een uniforme wijze de totale kosten van TenneT vaststellen. ACM onderscheidt, zoals reeds is toegelicht, twee categorieën in de kosten van een netbeheerder: kapitaalkosten (inclusief een redelijk rendement) en operationele kosten. De som van beide categorieën vormt de totale kosten van een netbeheerder.⁶³

Kapitaalkosten

129. Ter bepaling van de kapitaalkosten moet ACM eerst de GAW van TenneT bepalen. De GAW bestaat uit drie delen vanwege de start van de regulering van TenneT in het jaar 2000 en de beheeroverdracht van de HS-netten van de regionale netbeheerders elektriciteit aan TenneT per 1 januari 2008. Daarnaast maakt ACM onderscheid tussen de GAW voor EHS- en voor HS-netten.⁶⁴

130. Het eerste deel van de GAW betreft het deel dat is aangeschaft voor het begin van de regulering (hierna: GAW EHS OUD en GAW HS OUD). De GAW EHS OUD en de GAW HS OUD behandelt ACM in de berekeningen (per regio) als een investering uit het jaar 2000.⁶⁵ De afschrijvingstermijnen (op hele jaren afgerond) voor de GAW zijn daarbij gestandaardiseerd en zijn hieronder in Tabel 1 weergegeven.⁶⁶ Deze afschrijvingstermijnen benaderen de gemiddelde resterende economische levensduur van de activa (per regio) vanaf 2000.

Tabel 1 Afschrijvingstermijn voor GAW OUD

Type net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn
EHS-netten	25 jaar

⁶³ Zie formule (13) in bijlage 1.

⁶⁴ Zie formule (14), (15) en (16) in bijlage 1.

⁶⁵ ACM merkt hierbij op dat zij aan het begin van de regulering voor TenneT respectievelijk de regionale netbeheerders elektriciteit de gestandaardiseerde activawaarde aan het eind van het jaar 2000 heeft berekend op basis van historische gegevens en een standaardmethode.

⁶⁶ De GAW HS OUD wordt per regio afgeschreven met dezelfde vastgestelde termijn als geldt voor de GAW bij de regionale netbeheerder die deze HS-netten voorheen beheerde.



HS-netten die voorheen van DNWB waren	24 jaar
HS-netten die voorheen van Liander waren	32 jaar
HS-netten die voorheen van Enexis waren	28 jaar
HS-netten die voorheen van TenneT-regionaal waren	24 jaar

131. Het tweede deel van de GAW betreft het deel van de investeringen in de jaren 2001 tot en met 2007 in de HS-netten die niet in beheer waren bij TenneT⁶⁷ (hierna: GAW HS 2007). Hiervoor geldt dat ACM deze per regio beschouwt als een investering in het jaar 2007 en er vervolgens lineair op de GAW wordt afgeschreven. De afschrijvingstermijnen (op hele jaren afgerond) zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Afschrijvingstermijnen voor GAW HS 2007

Voormalig eigenaar HS-net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn
DNWB	46 jaar
Liander	38 jaar
Enexis	35 jaar

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

Tabel 3 Afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen van TenneT

Materiële vaste activa categorie	Soort actief	Afschrijvingstermijn
I	Hoogspanningslijnen:	
	- Mast en fundatie	55 jaar
	- Elektrotechnisch deel	40 jaar
II	Hoogspanningskabels	50 jaar
III	Hoogspanningsstations:	
	- Primair	40 – 45 jaar
	- Secundair	20 – 30 jaar
IV	Vermogenstransformatoren (incl. "transformatorhuisje")	35 jaar

⁶⁷ Het betreft de HS-netten van Liander (behalve gebied Randmeren), Enexis en DNWB. De HS-netten van TenneT Regionaal waren al in beheer bij TenneT.



V	Overig vast actief:	
	- Terreinen	Nihil
	- Gebouwen	25 – 50 jaar
	- Telecommunicatienet	10 jaar
	- Computerapparatuur	3 – 5 jaar
	- Overige bedrijfsmiddelen	5 – 10 jaar

133. Ten aanzien van de kapitaalkosten merkt ACM het volgende op. ACM bepaalt, zoals gebruikelijk, voor een bepaald jaar de GAW per historisch investeringsjaar en berekent vervolgens de som door de GAW van de afzonderlijke investeringsjaren bij elkaar op te tellen. Omdat ACM met een reële WACC rekent, indexeert ACM voor elk investeringsjaar de GAW met de relevante inflatie aan de hand van het consumentenprijsindexcijfer (hierna: cpi). Voor het jaar 2012 bijvoorbeeld berekent ACM de kapitaalkosten als volgt. Zij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan apart (voor de jaren 2000 t/m 2012). Het jaar waarin een bepaalde investering is gedaan noemt ACM een investeringsjaar. Voor elk investeringsjaar vóór het jaar 2012 berekent ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar in prijspeil van het jaar 2012. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen op die investeringen, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2012, zodat de waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2012 resulteert.⁶⁸

4.5/70

Desinvesteringen

134. Desinvesteringen ontstaan wanneer een nog niet volledig afgeschreven actief verwijderd wordt, bijvoorbeeld wanneer een netdeel gesloopt wordt of buiten gebruik wordt gesteld. ACM is van mening dat de netbeheerder de kosten die voortvloeien uit een desinvestering vergoed zou moeten krijgen voor zover deze kosten als efficiënt kunnen worden beschouwd. Om een volledige vergoeding van de efficiënte kosten van een desinvestering tot stand te brengen kiest ACM ervoor gedesinvesteerde activa niet te verwijderen uit de GAW. De netbeheerder blijft op deze manier voor het gedesinvesteerde actief een vergoeding krijgen over de resterende afschrijvingstermijn. Deze jaarlijkse vergoeding is gelijk aan de afschrijvingskosten en het redelijk rendement over de resterende activawaarde, voor zover deze kosten efficiënt zijn. Het resultaat is dat de netbeheerder een vergoeding blijft ontvangen voor dit actief alsof het nooit gedesinvesteerd is.
135. De afschrijvingstermijnen die ACM hanteert zijn gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde economische levensduur van een actief binnen een bepaalde activacategorie. Deze gemiddelde economische levensduur is per categorie het gewogen resultaat van de levensduur van individuele activa. Het doel van het hanteren van een gemiddelde economische levensduur (en daaruit volgende afschrijvingstermijnen) is dat een afnemer in een bepaald jaar uitsluitend betaalt voor de afschrijvingskosten die gemiddeld gezien aan dat jaar toegerekend kunnen worden. Sommige activa zijn korter dan de gemiddelde

⁶⁸ Zie formule (17) in bijlage 1.



economische levensduur in gebruik, andere activa zijn langer dan de economische levensduur in gebruik.

136. Wanneer een actief wordt gedestinvesteed, brengt dit kosten met zich mee. Als deze kosten worden beschouwd als operationele kosten of (eenmalige) afschrijvingskosten, dan worden zij via de daarop gebaseerde tarieven volledig in rekening gebracht bij de huidige afnemer. Deze kosten komen dan niet ten laste van de toekomstige afnemers. Daar staat tegenover dat toekomstige afnemers wel kunnen profiteren van activa die langer dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik blijven, maar reeds volledig zijn betaald door de afnemers in het verleden. ACM acht het wenselijk om uit te gaan van de gemiddelde afschrijvingstermijnen, zoals in het vorige randnummer is beschreven, zodat over langere tijd alle afnemers een redelijk deel van de kosten in rekening krijgen gebracht.
137. ACM houdt bij het berekenen van de kapitaalkosten wel rekening met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen. ACM doet dit om te voorkomen dat afnemers nog betalen voor een gedestinvesteed actief waarvoor de netbeheerder een opbrengst heeft gekregen uit bijvoorbeeld verkoop. In het bijzonder geldt dit voor de situatie waarbij sprake is van overdracht van een net aan een andere netbeheerder.

Operationele kosten

138. ACM kan de operationele kosten afleiden uit de door TenneT gerapporteerde operationele kosten. Hierbij laat ACM de inkoopkosten transport voor naastgelegen netten (in het geval van TenneT de inkoopkosten bij Stedin en Liander, die nog HS-netten beheren) buiten beschouwing. Deze kosten worden immers direct via de tarieven vergoed ingevolge artikel 41b, tweede lid, van de E-wet.
139. De algemene lijn die ACM hanteert bij het vaststellen van de operationele kosten in het jaar 2012 is dat deze kosten zijn afgeleid uit de door TenneT gerapporteerde operationele kosten in het jaar 2012, met inachtneming van de RAR. ACM houdt rekening met inflatie.⁶⁹ Zoals in randnummer 116 is vermeld, maakt ACM onderscheid tussen operationele kosten voor EHS-netten en operationele kosten voor HS-netten ten behoeve van kostenoriëntatie en transparantie. ACM maakt echter geen onderscheid tussen EHS- en HS-netten in de wijze waarop zij deze kosten betreft in haar reguleringsmethode.
140. Bij het vaststellen van de operationele kosten onderscheidt ACM de algemene operationele kosten (die onder meer uit personeelskosten en onderhoudskosten bestaan) en de overige operationele kosten (zijnde de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten of opbrengsten voortvloeiende uit InterTSO compensation⁷⁰). Ten aanzien van de kosten

⁶⁹ Zie formule (23) en (24) in bijlage 1.

⁷⁰ Zie formules (22) in bijlage 1.



voortvloeiende uit InterTSO compensation merkt ACM op dat deze kosten alleen betrekking hebben op de EHS-netten van TenneT.

141. Ten aanzien van de inkoopkosten voor energie en vermogen merkt ACM het volgende op. In plaats van een schatting op basis van een driejarig gemiddelde, hanteert ACM volgens haar algemene lijn het jaar 2012 als kostenbasis. In paragraaf 8.4.2 onderbouwt ACM dit en licht zij de methodiek verder toe. Dit is een wijziging ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode.

8.2.3 Statische efficiëntie (theta)

142. Om de eindinkomsten te kunnen bepalen moet ACM een oordeel vormen over de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2016. Uit artikel 14 van de Verordening volgt dat ACM hierbij gebruik moet maken van een vergelijking van TenneT met een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. Zoals reeds in paragraaf 5.2.3 is gemotiveerd, is er binnen Nederland geen structureel vergelijkbare netbeheerder. Vandaar dat ACM concludeert dat de mate van efficiëntie van TenneT het beste kan worden bepaald door de kosten van TenneT te vergelijken met de kosten van buitenlandse TSO's (hierna: internationale TSO-benchmark). Met deze benchmark schat ACM in hoeverre TenneT efficiënter kan opereren.
143. In 2009 heeft het onafhankelijke onderzoeksbureau SumicSid AB (hierna: SumicSid)⁷¹ een internationale TSO-benchmark uitgevoerd (hierna: e3GRID-studie⁷²). In dit onderzoek zijn de kosten van TenneT vergeleken met die van andere TSO's. Het eindrapport is gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl. Frontier Economics Ltd, Consentec GmbH en SumicSid SPRL (hierna: Frontier e.a.), met als onderaannemer PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. voeren thans een nieuwe internationale TSO-benchmark uit (hierna: e3GRID2012-studie). In dit onderzoek worden zowel de kosten die voortvloeien uit de EHS-netten als de kosten die voortvloeien uit de HS-netten van TenneT vergeleken met die van andere TSO's.
144. In de periode september 2009 tot en met maart 2010 heeft SumicSid tevens een aanvullende studie uitgevoerd naar de specifieke situatie van TenneT in Nederland. Het eindrapport is gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl. Frontier e.a. voeren thans tevens een nieuwe aanvullende studie uit. In dit onderzoek gaat Frontier e.a., net als in de aanvullende studie uit 2010, uit van de specifieke situatie van TenneT in Nederland.
145. Naar verwachting zullen zowel de e3GRID2012-studie, die een vervolgstudie is op de e3GRID-studie, als de aanvullende studie naar de specifieke situatie van TenneT in Nederland in juli 2013 worden afgerond. Er zijn op dit moment dus nog geen recentere resultaten beschikbaar over de mate van efficiëntie van TenneT dan de resultaten uit de

⁷¹ Zie SumicSid AB, *International Benchmarking of Electricity Transmission System Operators – final report*, maart 2009, www.acm.nl (hierna: SumicSid 2009).

⁷² De term 'e3-GRID' staat voor: European Efficiency analysis for Electricity GRIDs.



e3GRID-studie. Daarom baseert ACM de mate van efficiëntie van TenneT vooralsnog op de resultaten uit de e3GRID-studie en de aanvullende studie daarop. Indien de resultaten van de e3GRID2012-studie en de aanvullende studie daarop tijdig voor het definitief vaststellen van onderhavig besluit beschikbaar komen, dan zal ACM een separate consultatie organiseren over de verwerking van de nieuwste inzichten ten aanzien van de mate van efficiëntie van TenneT in onderhavig besluit.

146. Voor de zesde reguleringsperiode gebruikt ACM derhalve vooralsnog het meest recent uitgevoerde en afgeronde onderzoek naar de efficiëntie van een groot aantal buitenlandse TSO's en TenneT, de e3GRID-studie.⁷³ SumicSid heeft dit onderzoek van januari 2008 tot en met maart 2009 uitgevoerd. Aan het onderzoek hebben de energietoezichthouders van 19 landen en 22 TSO's actief meegewerkt. Het onderzoek betreft een studie naar de EHS- en HS-netten.
147. In de e3GRID-studie heeft SumicSid beoordeeld of, gegeven de bestaande situatie, het netwerk efficiënt wordt beheerd door TenneT. SumicSid geeft dus in de e3GRID-studie geen beoordeling van de efficiëntie van de omvang van het netwerk. De mate van efficiëntie van TenneT kent een grote bandbreedte. Afhankelijk van de gekozen methodiek,⁷⁴ vergelijkingsgroep⁷⁵ en maatstaf⁷⁶ varieert de mate van efficiëntie van TenneT⁷⁷ van 0,2078 tot 1,0.⁷⁹ ACM merkt hierbij op dat een uitkomst van bijvoorbeeld 0,60 zo geïnterpreteerd moet worden dat de meest efficiënte TSO met 60% van de kosten van TenneT dezelfde transporttaken kan uitvoeren. Dit zou dan dus betekenen dat TenneT een inefficiëntie kent van 40%.
148. De grote bandbreedte in de resultaten was voor ACM een van de redenen om SumicSid te vragen een aanvullende studie⁸⁰ uit te voeren naar de mate van efficiëntie van TenneT ten opzichte van buitenlandse TSO's bekeken vanuit de Nederlandse situatie. Dit maakte het tevens mogelijk om aanvullende kostenposten van TenneT die niet in de e3GRID-studie waren meegenomen⁸¹, te betrekken in de studie en om rekening te houden met de

⁷³ Dit onderzoek is een vervolg op de onderzoeken die voorafgaand aan de besluiten van 23 september 2003, van 5 september 2006 en van 28 juni 2011 zijn uitgevoerd.

⁷⁴ Unit Cost-benadering of DEA-analyse.

⁷⁵ Met of zonder TSO's die zeer afwijkende kostendata hebben aangeleverd.

⁷⁶ Efficiëntie van TenneT ten opzichte van de gemiddelde efficiëntie van de TSO's of ten opzichte van de meest efficiënte TSO.

⁷⁷ Zie SumicSid 2009.

⁷⁸ Unit Cost-benadering, met TSO's met afwijkende data, meest efficiënte TSO als maatstaf.

⁷⁹ DEA-analyse, zonder TSO's met afwijkende data, meest efficiënte TSO als maatstaf.

⁸⁰ Zie SumicSid AB, *Benchmarking TenneT EHV/HV – final results*, maart 2010, www.acm.nl (hierna: SumicSid 2010).

⁸¹ Dit betrof de kosten van het beheer van de HS-netten en de kosten die voortvloeien uit het regelmatig schilderen van de hoogspanningsmasten.



uitgangspunten die ACM hanteert in de reguleringssystematiek voor TenneT.⁸² Tevens heeft ACM SumicSid gevraagd om de kosten van de GAW EHS OUD op basis van de werkelijke kosten en op basis van de efficiënte kosten in de aanvullende studie mee te nemen. Hierdoor geeft de aanvullende studie van SumicSid uitkomsten met en zonder het als efficiënt beschouwen van de GAW EHS OUD. ACM heeft tot slot aan SumicSid advies gevraagd ten aanzien van de vraag welke onderzoeksmethodiek en welke vergelijkingsgroep het beste aansluit op de Nederlandse situatie.

149. Het is SumicSid niet gelukt om in de aanvullende studie de efficiëntie van de HS-netten van TenneT te bepalen. Als belangrijkste reden hiervoor geeft SumicSid dat de data van de HS-netten niet van voldoende kwalitatief niveau waren om tot een zinvolle vergelijking met andere TSO's te komen. ACM merkt op dat in de nieuwe internationale TSO-benchmark (de e3GRID2012-studie) opnieuw getracht wordt de efficiëntie van de HS-netten te bepalen.

150. SumicSid heeft in de aanvullende studie ACM geadviseerd om uit te gaan van de Unit Cost-benadering en te werken met een deelverzameling van de onderzochte TSO's over. ACM heeft besloten om in deze reguleringsperiode deze lijn vooralsnog voort te zetten. ACM merkt hierbij op dat zij net als in de vijfde reguleringsperiode van mening is dat:

- De kosten voortvloeiende uit de GAW EHS OUD en de kosten van aanmerkelijke investeringen onderdeel moeten uitmaken van de kostenbasis van de efficiëntievergelijking om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te kunnen bevorderen;
- De keuze voor het gemiddelde van de drie meest efficiënte TSO's als maatstaf enerzijds er voor zorgt dat TenneT net zo efficiënt moet werken als de meest efficiënte TSO totdat de efficiëntieverschillen zijn weggenomen⁸³, en anderzijds leidt tot een robuuste maatstaf;
- De efficiëntieparameter voor de kosten van de HS-netten voorlopig vast moet worden gesteld op 1.

ACM verwijst naar het besluit van 13 september 2010 voor een uitgebreide toelichting en onderbouwing hiervan.

151. De in deze paragraaf besproken keuzes leiden ertoe dat ACM bij het bepalen van de definitieve efficiëntieparameter voor de EHS-netten de totaalscore 0,47 (47%) als uitgangspunt neemt.⁸⁴ ACM past hierop twee correcties toe.

152. De eerste correctie betreft het hanteren van een voorzichtigheidsmarge van 10%-punt, die leidt tot een totaalscore van 0,57 (57%). Op deze wijze houdt ACM rekening met eventuele onzekerheden ten aanzien van de studies van SumicSid en met het feit dat TenneT sinds die tijd efficiënter heeft kunnen worden. ACM vindt het (nog steeds) gerechtvaardigd dat TenneT vijftien jaar de tijd krijgt (rekenend vanaf 2010) om de inefficiënties weg te werken. Hiermee

⁸² Dit betrof de Nederlandse inflatie, WACC en afschrijvingstermijnen.

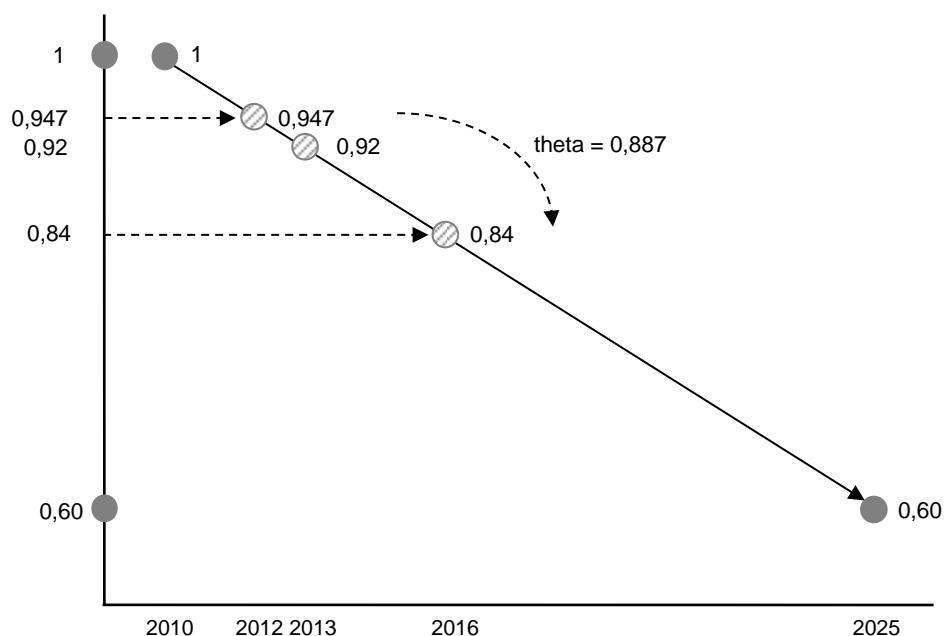
⁸³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en verder.

⁸⁴ Zie SumicSid 2010.



ontstaat een lineair verloop van 2010 met score 1 (100%) tot 2025 met score 0,57 (57%). De score voor 2013 kwam daarmee oorspronkelijk uit op een theta van 0,91.

153. De tweede correctie ziet op de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) inzake het besluit van 13 september 2010⁸⁵, waarin het CBb een opwaartse correctie van 1%-punt oplegt op de score voor 2013, die daarmee uitkomt op 0,92. Wanneer ACM deze correctie doortrekt tot 2025 komt ACM tot een nieuw verloop van 2010 met score 1 (100%) tot 2025 met een score 0,60 (60%). In figuur 3 is weergegeven hoe de theta zich ontwikkelt door de jaren heen.



Figuur 3: Schematische weergave van de bepaling van de theta 2016.

154. In figuur 3 is te zien dat, gezien vanuit 2010, de efficiëntie van TenneT ten aanzien van de EHS-netten tussen 2010 en 2025 loopt van 1 naar 0,60. Voor 2012 leidde dit tot een hoogte van 0,947, voor 2013 tot een hoogte van 0,92, conform uitspraak CBb, en voor 2016 tot een hoogte van 0,84. Voor de periode 2012 tot en met 2016 wordt de theta berekend door de 2016-waarde uit te drukken in de 2012-waarde: $0,840 \div 0,947 = 0,887$. Anders uitgelegd: om in 2016 een niveau van 0,84 te bereiken, dient de 2012 waarde (0,947) te worden vermenigvuldigd met 0,887. Dit betekent dat ACM de theta voor de EHS-netten voor 2016 bepaalt op 0,887.

50/70

⁸⁵ CBb, 22 februari 2012, *NMa vs. TenneT TSO B.V.*, AWB 10/1139 en 10/1150.



8.2.4 Dynamische efficiëntie (frontier shift)

155. Ingevolge artikel 41, tweede lid, van de E-wet heeft de doelmatigheidskorting mede tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode wordt een frontier shift gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering kan worden door te bepalen hoe het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder zich kan ontwikkelen gedurende de betreffende reguleringsperiode. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald. Met de frontier shift stelt ACM dus vast in hoeverre TenneT in de komende jaren doelmatiger kan opereren en hoe zich dat vertaalt in het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode.
156. Voor dit besluit heeft ACM het adviesbureau CEPA gevraagd haar te adviseren over het vaststellen van een frontier shift voor GTS, TenneT en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. In de volgende randnummers vat ACM het rapport van CEPA⁸⁶ kort samen.
157. CEPA legt uit dat de frontier shift in het algemeen wordt gedefinieerd als de verandering in productiviteit die wordt behaald door de meest efficiënte bedrijven in een sector. Productiviteit is hierbij gedefinieerd als de verhouding tussen output en input. Wanneer bedrijven die niet tot de meest efficiënte bedrijven behoren overstappen op een meer efficiënte en reeds beschikbare technologie, wordt de hieruit volgende productiviteitsverandering aangeduid als catch-up. Een productiviteitsverbetering van een enkel bedrijf is dus ofwel frontier shift, ofwel catch-up, ofwel een combinatie van de twee. Wanneer een productiviteitsverandering gemeten wordt, kan deze zowel frontier shift als catch-up bevatten. CEPA stelt dat wanneer een productiviteitsverandering wordt gemeten in een economie of sector, waarin sprake is van een redelijke mate van concurrentie, en de meetgroep is zowel groot als willekeurig bepaald, mag worden verwacht dat de gemeten productiviteitsverandering grotendeels gedreven wordt door frontier shift. CEPA adviseert ACM daarom in de methodebesluiten uit te gaan van frontier shift.⁸⁷
158. Volgens CEPA dient de frontier shift binnen het reguleringskader 'netto' gemeten te worden, dat wil zeggen: ten opzichte van de prijsinflatie (cpi). De frontier shift dient namelijk reële prijseffecten te weerspiegelen, omdat ACM tarieven jaarlijks corrigeert voor cpi. Verder dient de frontier shift veranderingen in het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder te weerspiegelen. Het advies van CEPA richt zich daarom op het bepalen van een cost frontier shift. Cost frontier shift is de relatieve verandering van de efficiënte kosten per output in de tijd en omvat zowel technische vooruitgang als veranderingen in inputprijzen.

⁸⁶ Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, www.acm.nl.

⁸⁷ Meer specifiek: van een netto gemeten 'cost frontier shift'. Zie voor verdere toelichting CEPA (2012).



159. CEPA beschrijft in haar rapport acht methodes voor het bepalen/meten van frontiershift.⁸⁸ CEPA categoriseert deze methodes aan de hand van een drietal kenmerken:
- Totale/partiële indicatoren: De totale indicatoren zien op de verhouding tussen totale output en totale input dan wel totale kosten. De partiële indicatoren zien slechts op een gedeelte van de input dan wel kosten. Totale indicatoren kunnen in de reguleringmethode worden toegepast op het niveau van de totale kosten, partiële indicatoren op slechts een deel van de kosten (bijvoorbeeld: RUOE zegt alleen iets over frontiershift op operationele kosten).
 - Voorgesteld vergelijkingstype: Het type bedrijven/sectoren waarop de methode wordt toegepast. Voor endogene vergelijkingen⁸⁹ is aanbevolen gebruik te maken van bedrijven uit dezelfde sector. Voor indirecte (of exogene) vergelijkingen kunnen meer verschillende vergelijkingsgroepen gebruikt worden, zoals vergelijkbare bedrijven uit andere landen of vergelijkbare sectoren in dezelfde economie.
 - Kosten/productiviteitsindicatoren: Kostenindicatoren kunnen direct op kosten (per output) worden toegepast, bij productiviteitsindicatoren is mogelijk eerst nog een correctie voor ontwikkeling van inputprijzen nodig.
160. CEPA heeft voor een aantal methodieken relevante waarden berekend, namelijk voor: TFP-groei, outputprijsveranderingen, RUTC (alleen regionale netbeheerders), RUOE en LEMS. Voor de technische keuzes die CEPA hierbij heeft gemaakt en voor de resultaten van de analyses verwijst ACM naar het onderzoeksrapport.⁹⁰ CEPA merkt bij de resultaten op dat de cijfers op basis van TFP-groei vergelijkbaar zijn met die op basis van output prijs indices, zodat geconcludeerd kan worden dat inputprijzen in deze sectoren de cpi gevolgd hebben. Hierdoor hoeven cijfers op basis van TFP-groei volgens CEPA bij toepassing in de reguleringmethodes van ACM niet te worden aangepast voor veranderingen van inputprijzen, onder de aanname dat veranderingen in inputprijzen in de door CEPA geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie representatief zijn voor de veranderingen in inputprijzen voor Nederlandse netbeheerders. De geselecteerde sectoren representeren gezamenlijk verschillende (operationele) activiteiten van netbeheerders. Zo is een aantal sectoren geselecteerd vanwege de mate waarin ze het kapitaalintensieve karakter van netbeheerders weerspiegelen.
161. Naast de eigen analyses heeft CEPA ook een inventarisatie gemaakt van andere beschikbare studies naar frontiershift van energienetbeheerders. Ook voor de resultaten hiervan verwijst ACM naar het rapport van CEPA.⁹¹

⁸⁸ Zie o.a. tabel E.1 in het rapport van CEPA.

⁸⁹ Door CEPA aangeduid als 'within comparisons'.

⁹⁰ Zie o.a. tabel 6.9 in het rapport van CEPA.

⁹¹ Zie o.a. tabel 6.8 in het rapport van CEPA.



162. CEPA adviseert om voor het bepalen van de frontier shift te kijken naar totale kostenindicatoren en voor de inschatting hiervan gebruik te maken van outputprijsveranderingen voor sectoren van de Nederlandse economie en relevante beschikbare studies. Door een frontier shift op het niveau van totale kosten in te schatten wordt de interactie tussen kapitaalkosten en operationele kosten erkend. Wanneer de ACM voor partiële indicatoren zou kiezen, zouden sterke aannames over de verhouding tussen operationele kosten en kapitaalkosten nodig zijn.
163. Op basis van haar onderzoek adviseert CEPA om voor TenneT op de totale kosten een frontier shift vast te stellen tussen 0,5% en 2,3%. De onderkant van deze bandbreedte is gelijk aan de gemiddelde outputprijsverandering voor de geselecteerde representatieve sectoren uit de Nederlandse economie, zoals door CEPA berekend. De bovenkant van deze bandbreedte is gelijk aan het gemiddelde van de relevante beschikbare studies naar gerealiseerde frontier shifts door buitenlandse elektriciteit TSO's.
164. Bij het kiezen van een punt in de bandbreedte kan ACM volgens CEPA verschillende zaken meewegen, zoals of er in de regulering al een separate correctie voor catch-up is, en specifieke aanwijzingen dat voor Nederlandse netbeheerders andere frontier shifts haalbaar zijn dan voor netbeheerders uit andere landen. In het algemeen is de kans op over- of onderprestatie rond het middelpunt van de bandbreedte symmetrisch.
165. ACM heeft geen specifieke reden om aan te nemen dat voor TenneT een hoge dan wel een lage frontier shift representatief is. Daarom stelt zij de frontier shift vast op het middelpunt van de bandbreedte uit het advies van CEPA, namelijk 1,4%. Hiermee is de kans op over- en onderprestatie door TenneT symmetrisch, zodat ACM gemiddeld een goede schatting maakt van het efficiënte kostenniveau voor GTS.

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

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



168. In het onderhavige geval oordeelt ACM dat zij geen reden ziet om de bevoegdheid van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet toe te passen. In dit verband overweegt ACM het volgende.
169. In het algemeen hecht ACM belang aan een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop. Toepassing van de bevoegdheid in kwestie betekent in beginsel een inbreuk op dat belang. Afnemers en netbeheerders hechten ook veel belang aan een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop, zo bleek bij de voorbereiding van dit besluit.
170. ACM heeft thans⁹² in het onderhavige geval onvoldoende aanleiding om aan te nemen dat er feiten, omstandigheden of andere belangen zijn die maken dat het belang dat is gediend met een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop daaraan ondergeschikt is.
171. In dit verband wijst ACM erop dat de toepassing van de bevoegdheid in kwestie in feite betekent dat TenneT wordt geacht de inefficiëntie van de kosten van activa aangelegd voor het jaar 2001 direct weg te (kunnen) werken. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM echter reeds het standpunt ingenomen dat het redelijk is dat TenneT (in beginsel) vijftien jaar de tijd krijgt om deze inefficiëntie weg te werken. ACM ziet geen reden om nu tot een ander oordeel te komen.
172. Daar komt bij dat de reguleringsystematiek van TenneT, anders dan die van de regionale netbeheerders, op zichzelf geen redenen geeft tot toepassing van de bevoegdheid. In de reguleringsystematiek van de regionale netbeheerders doen zich namelijk tariefschommelingen voor die niet volledig verklaard kunnen worden vanuit veranderende kostenniveaus. Deze tariefschommelingen worden ook wel aangeduid als de 'zaagtandwerking' in de reguleringsystematiek van de regionale netbeheerders. Deze zaagtandwerking speelt geen rol in de reguleringsystematiek van TenneT.
173. Gelet op het vorenstaande besluit ACM de bevoegdheid van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet in de regulering van TenneT niet toe te passen.
174. De begininkomsten volgen dus uit de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. De totale inkomsten voor het jaar 2013 dienen ter dekking van de kosten (inclusief een redelijk rendement) voor het jaar 2013. ACM definieert⁹³ de begininkomsten voor het jaar 2013 als de som van het product van de gecorrigeerde tarieven met de

⁹² ACM merkt op dat in de komende maanden TenneT de ontbrekende (definitieve) data zal aanleveren. ACM zal hiermee rekening houden bij het vaststellen van het definitieve besluit.

⁹³ Zie formule (7) in bijlage 1.



rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode. ACM corrigeert⁹⁴ de tarieven om voor te zorgen dat de begininkomsten niet te laag of te hoog zijn. Daartoe deelt ACM voor het jaar 2013 de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten. De eerste component betreft de totale inkomsten die TenneT op basis van de reguleringsystematiek mag terugverdienen om haar kosten voor het jaar 2013 te dekken.

175. De tweede component⁹⁵ betreft eenmalige verrekeningen en de effecten van nieuwe rekenvolumina. De eenmalige verrekeningen hebben betrekking op de totale inkomsten van jaren die geen betrekking hebben op het jaar 2013, maar op voorgaande jaren. In de voorgaande jaren heeft TenneT kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in de desbetreffende jaren. ACM heeft via een nacalculatie voor TenneT bepaald welk bedrag dit betrof en op basis van artikel 41c, tweede lid, en artikel 41d van de E-wet de tarieven van TenneT gecorrigeerd voor dit bedrag. Het nagecalculeerde bedrag diende daarbij niet ter dekking van kosten die in het jaar 2013 gemaakt zijn door TenneT, maar diende als opslag op het tarief voor het jaar 2013 om de in de voorgaande jaren gemaakte kosten te dekken. Daarom is ACM van mening dat dit nagecalculeerde bedrag geen onderdeel dient uit te maken van de begininkomsten. Ingevolge artikel 41b, eerste lid, van de E-wet is het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken. De effecten van nieuwe rekenvolumina hebben betrekking op de verschillen tussen realisaties en schattingen van de afzet, die hebben geleid tot te veel of te weinig aan totale inkomsten. Ook deze verrekeningen hebben geen betrekking op de kosten van het jaar 2013.
176. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor tariefcorrecties op basis van artikel 41c, tweede lid, en artikel 41d, tweede lid, van de E-wet. Indien ACM ongecorrigeerde tarieven zou gebruiken, dan zou TenneT de komende reguleringsperiode in feite inkomsten blijven houden voor kosten die al gedekt zijn. ACM acht dit in strijd met het principe van kostenoriëntatie.⁹⁶ Omdat ACM in de zesde reguleringsperiode met aangepaste rekenvolumina wil werken past ACM tot slot een correctie op de tarieven toe⁹⁷ voor het jaar 2013 om te voorkomen dat het hanteren van nieuwe rekenvolumina een effect heeft op de begininkomsten.

8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

177. De derde stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de eindinkomsten. De eindinkomsten zijn de inkomsten die in het jaar 2016 voor TenneT resulteren nadat in de drie jaren van de zesde reguleringsperiode de x-factor is toegepast.

⁹⁴ Zie formule (8) in bijlage 1.

⁹⁵ Zie formule (9) in bijlage 1.

⁹⁶ Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.

⁹⁷ Zie formule (10) in bijlage 1.



178. ACM legt TenneT een prikkel op om aan het einde van de reguleringsperiode de vastgestelde eindinkomsten te bereiken. Daartoe stelt ACM de eindinkomsten van TenneT gelijk aan de bepaalde efficiënte kosten van TenneT in het jaar 2016. Immers, ingevolge artikel 41b, eerste lid, van de E-wet dienen de tarieven kostengeoriënteerd te zijn en de tarieven vloeien voort uit de totale inkomsten en de rekenvolumina.
179. Door de eindinkomsten gelijk te stellen aan de verwachte efficiënte kosten van TenneT in het jaar 2016 (zie figuur 2 na randnummer 114), beoogt ACM te voorkomen dat de afnemers meer betalen dan nodig is, waardoor TenneT een hoger rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk is zou kunnen behalen.⁹⁸
180. Het verwachte efficiënte kostenniveau voor TenneT in 2016 bepaalt ACM aan de hand van een optelsom van de efficiënte beheerkosten, die bestaan uit kapitaalkosten en algemene operationele kosten, en de efficiënte overige operationele kosten, die bestaan uit kosten voor InterTSO compensation en inkoopkosten energie en vermogen.

8.4.1 Efficiënte beheerkosten

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

Instandhouding bestaande activa

182. Voor de bepaling van de efficiënte beheerkosten voor instandhouding van de bestaande activa door vervanging dan wel onderhoud, gaat ACM uit van de gerealiseerde kapitaalkosten en algemene operationele kosten van het jaar 2012 voor zover die betrekking hebben op het beheer van de EHS- en HS-netten (niet zijnde kosten voor InterTSO compensation, inkoopkosten energie en vermogen en inkoopkosten voor naastgelegen netten. Dit zijn de huidige kosten 2012 (zie figuur 2). De huidige kosten 2012 zijn de optelsom van de kapitaalkosten en operationele kosten, zie paragraaf 8.2 voor een toelichting.⁹⁹
183. Voor de instandhouding van de bestaande activa wordt uitgegaan van de meest actuele gerealiseerde beheerkosten (kapitaalkosten én algemene operationele kosten) voor de EHS- en HS-netten. Hierbij maakt ACM gebruik van de GAW, de WACC en de afschrijvingskosten die conform de RAR zijn opgeleverd (zie paragraaf 8.2).
184. Omdat nieuwe benchmarkresultaten vooralsnog niet beschikbaar zijn, wordt aangenomen dat de huidige kosten zich qua efficiëntie ontwikkeld hebben conform de in het methodebesluit van de vorige periode opgelegde efficiëntiedoelstellingen. Concreet houdt dit in dat ACM

⁹⁸ Zie formule (11) in bijlage 1.

⁹⁹ Zie formule (13) in bijlage 1.



aanneemt dat TenneT in de jaren 2011 en 2012 de jaarlijkse frontier shift heeft gerealiseerd op de totale beheerkosten en specifiek voor de EHS-netten twee derde van de opgelegde statische efficiëntieparameter. ACM gaat hier in paragraaf 8.2.3 in de randnummers 152 tot en met 154 en figuur 3 dieper op in.

185. Op de huidige kosten 2012 past ACM een statische efficiëntieparameter (theta) toe (paragraaf 8.2.3). Ook wordt een dynamische efficiëntieparameter (frontier shift) toegepast vanaf 2012 (paragraaf 8.2.4) en wordt rekening gehouden met de verwachte inflatie. Hiermee komt ACM tot de efficiënte beheerkosten voor het jaar 2016 die samenhangen met het in stand houden van de bestaande activa.
186. Op de beheerkosten voor instandhouding van de activa van de EHS-netten wordt de theta van 0,887 uit figuur 3 toegepast. Op de beheerkosten voor de HS-netten wordt de theta van 1 toegepast. Op de totale beheerkosten wordt vervolgens de frontiershift van 1,4% uit randnummer 165 toegepast om tot efficiënte beheerkosten 2016 te komen. Tot slot wordt dit bedrag uitgedrukt in het juiste prijspeil door te corrigeren voor inflatie.¹⁰⁰
187. Bovenstaande berekeningen worden op dezelfde wijze uitgevoerd voor EHS- en HS-netten, maar worden wel apart uitgevoerd. Enerzijds omdat ACM thans niet beschikt over een statische efficiëntieparameter voor beide netten samen, anderzijds omdat van de efficiënte kosten voor EHS-netten, zoals in randnummer 116 genoemd, 40% wordt toegerekend aan de systeemtaken van TenneT.^{101, 102}

Reguliere uitbreidingsinvesteringen

188. In hoofdstuk 6 heeft ACM reeds onderbouwd waarom zij voor de zesde reguleringsperiode reguliere uitbreidingsinvesteringen zal bijschatten. ACM licht hieronder toe hoe zij deze schatting wil uitvoeren.
189. Ten behoeve van het bepalen van de verwachte efficiënte kapitaalkosten met betrekking tot reguliere uitbreidingsinvesteringen wordt gebruik gemaakt van de extra kapitaalkosten ten opzichte van het jaar ervoor voor elk van de jaren 2010 tot en met 2012 als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen. Het gemiddelde (deling door 3) hiervan vormt de basis voor de verwachte jaarlijkse toename aan kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen. ACM houdt rekening met inflatie.¹⁰³
190. Voor reguliere uitbreidingsinvesteringen baseert ACM zich dus op de gemiddelde extra kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2010 tot en

¹⁰⁰ Zie formule (18) in bijlage 1.

¹⁰¹ Zie het ontwerp methodebesluit voor de systeemtaken met kenmerk 104065/243.

¹⁰² Zie formule (12) in bijlage 1.

¹⁰³ Zie formule (19) en (20) in bijlage 1.



met 2012, ofwel de totale toename aan kapitaalkosten in de jaren 2010 tot en met 2012, uitgedrukt in prijspeil 2012, gedeeld door drie. Op deze kosten past ACM geen theta en frontier shift toe.¹⁰⁴ Een eventuele afwijking van de kostenschattting wordt door de compensatievergoeding gecorrigeerd.

191. ACM merkt op dat zij nog niet beschikt over data van TenneT op basis waarvan zij bovenstaande berekeningen kan uitvoeren. ACM kan de verwachte efficiënte kapitaalkosten met betrekking tot de reguliere uitbreidingsinvesteringen alleen meenemen in de bepaling van de huidige kosten indien deze data tijdig, volledig en voorzien van een goedkeurende controleverklaring door TenneT worden overlegd. Daarbij zal ACM specifiek aandacht besteden aan het onderscheid dat TenneT moet aanbrengen tussen reguliere uitbreidingsinvesteringen en investeringen die samenhangen met het instandhouden van de bestaande activa en TenneT vragen om dit onderscheid goed te onderbouwen en te laten valideren.

8.4.2 Efficiënte overige operationele kosten

192. Wat betreft de overige operationele kosten geldt het volgende. Ten behoeve van het bepalen van de kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation en inkoopkosten voor energie en vermogen gaat ACM, net als bij de efficiënte beheerkosten, uit van de gerealiseerde overige operationele kosten van het jaar 2012.¹⁰⁵ Voor de inkoopkosten voor energie en vermogen is dit een wijziging ten opzichte van de vorige periode. ACM heeft deze wijziging doorgevoerd zodat in de zesde reguleringsperiode het basisjaar voor de schattingen van nagenoeg alle kosten gelijk aan elkaar is.¹⁰⁶
193. Ten aanzien van de kosten dan wel opbrengsten die voortvloeien uit InterTSO compensation merkt ACM op dat deze kosten alleen betrekking hebben op de EHS-netten van TenneT. Voor deze kosten is sprake van nacalculatie, zoals zal worden besproken in hoofdstuk 10. ACM acht het niet redelijk om de frontier shift op de kosten (of opbrengsten) die voortvloeien uit InterTSO compensation toe te passen omdat deze kosten (of opbrengsten) uitkomst zijn van een internationale berekening. InterTSO compensation is immers een afrekening tussen Europese TSO's voor de elektriciteitsstromen tussen verschillende Europese landen. ACM is van mening dat het belang van een Europese elektriciteitsmarkt gediend wordt indien deze kosten voor TenneT jaarlijks nagecalculeerd worden en er geen frontier shift wordt toegepast op de kosten (of opbrengsten) die voortvloeien uit InterTSO compensation.
194. Ten aanzien van de inkoopkosten voor energie en vermogen heeft ACM in het besluit van 13 september 2010 besloten om deze deels na te calculeren (zie verder hoofdstuk 10). ACM is zich er daarbij van bewust dat gedeeltelijke nacalculatie met zich mee brengt dat de prikkel

¹⁰⁴ Zie formule (21) in bijlage 1.

¹⁰⁵ Zie formule (22) in bijlage 1.

¹⁰⁶ Behalve reguliere uitbreidingsinvesteringen, die geschat worden op basis van de jaren 2010 tot en met 2012.



om doelmatig te handelen minder wordt. Toch acht zij haar keuze verdedigbaar gegeven het feit dat het lastig is om de inkoopkosten vooraf goed in te schatten. Daarnaast stelt ACM vast dat TenneT slechts beperkte invloed heeft op de omvang van de inkoopkosten voor energie en vermogen. ACM houdt daarom vast aan de gedeeltelijke nacalculatie van de inkoopkosten voor energie en vermogen.

195. ACM constateert dat de omvang van de drie producten die onder de inkoopkosten voor energie en vermogen vallen (netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen), een verschillende orde van grootte en weinig samenhang met elkaar hebben. Hierdoor komt de (in hoofdstuk 10 beschreven) doelmatigheidsprikkel met een bonus/malusregeling niet optimaal tot zijn recht. Als TenneT immers een forse onder- of overschrijding realiseert op de inkoopkosten voor bijvoorbeeld netverliezen, heeft zij geen prikkel meer om de inkoopkosten voor blindvermogen en/of oplossen transportbeperkingen te beperken. De inkoopkosten voor energie en vermogen zijn dan immers al buiten de bandbreedte getreden waarvoor de bonus/malusregeling geldt. Daarom heeft ACM besloten om in de zesde reguleringsperiode de reguleringsystematiek op dit punt te verfijnen door een budget per product toe te kennen in plaats van een budget voor alle inkoopkosten energie en vermogen voor de gehele transporttaak.
196. In de klankbordgroep is uitvoerig gesproken over hoe de efficiënte kosten voor inkoop van netverliezen het beste kunnen worden vastgesteld. Hierbij zijn twee opties besproken, namelijk het baseren van de inkoopkosten van netverliezen op basis van de gerealiseerde kosten en het baseren van de inkoopkosten van netverliezen op basis van forwardprijzen.¹⁰⁷ Beide opties hebben voor- en nadelen. Zo lijkt het hanteren van forwardprijzen een betere schatter, omdat deze prijzen de huidige verwachtingen ten aanzien van de toekomst bevatten. In de praktijk zal TenneT echter altijd een inkoopmix van diverse producten hanteren, omdat de omvang van de netverliezen vooraf slechts deels te voorspellen is. ACM acht het niet wenselijk dat zij voorschrijft hoe TenneT dit zal doen. Door de efficiënte inkoopkosten van netverliezen te baseren op de gerealiseerde kosten, zorgt de regulering er op de lange termijn voor dat de schatting van de inkoopkosten juist is en de voordelen die TenneT behaalt bij de inkoop van netverliezen uiteindelijk bij de afnemer terecht komen. Dit overziend heeft ACM geen reden om met forwardprijzen te gaan werken.
197. In de vijfde reguleringsperiode heeft ACM op basis van eerdere realisaties het gerechtvaardigd geacht om bij de inkoop van netverliezen rekening te houden met een trend voor de in te kopen hoeveelheid. Deze destijds voorziene trend heeft zich in de jaren 2010, 2011 en 2012 echter niet voorgedaan. In lijn hiermee heeft ACM besloten met ingang van de zesde reguleringsperiode het budget voor de inkoopkosten voor netverliezen zonder trend vast te stellen, dus op dezelfde wijze als het budget voor de inkoopkosten voor blindvermogen en voor het oplossen van transportbeperkingen (zie hoofdstuk 10).

¹⁰⁷ Hierbij heeft TenneT niet aangegeven hoe de volumes moeten worden ingeschat.



198. ACM past geen frontier shift toe op de inkoopkosten voor energie en vermogen. ACM bevordert de doelmatigheid van deze kosten echter doordat de totale inkomsten die dekking geven aan de toekomstige inkoopkosten deels onafhankelijk zijn van de gerealiseerde inkoopkosten in de zesde reguleringsperiode. Ook past ACM geen volledige nacalculatie op de inkoopkosten voor energie en vermogen toe. Dit betekent dus dat TenneT een hoger rendement behaalt indien haar inkoopkosten voor energie en vermogen lager zijn dan de vergoeding die zij via de totale inkomsten ter dekking van die inkoopkosten voor energie en vermogen ontvangt. Aangezien de gerealiseerde kosten (per product) in de toekomst weer als uitgangspunt dienen voor de bepaling van de totale inkomsten profiteren afnemers op termijn ook van deze kostenreducties.
199. ACM merkt op dat zij niet heeft kunnen vaststellen of de kosten dan wel opbrengsten die voortvloeien uit de InterTSO compensation en de inkoopkosten voor energie en vermogen efficiënt zijn. Dit komt onder meer omdat aan deze kosten aspecten ten grondslag liggen die duidelijk (deels) buiten de invloedssfeer van TenneT liggen. Daarbij speelt mee dat deze kosten niet zijn opgenomen in de internationale TSO-benchmark. Om de hierboven genoemde redenen past ACM geen efficiëntieparameter toe op de overige operationele kosten voor de zesde reguleringsperiode.¹⁰⁸

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

200. Zoals beschreven in paragraaf 8.1 en in randnummer 106 zorgt de x-factor er voor dat de totale inkomsten van TenneT zich tijdens de zesde reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.¹⁰⁹ De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.¹¹⁰ In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. De x-factor zal echter op de tweede decimaal worden afgerond. Dit is een wijziging ten opzichte van voorgaande reguleringsperiodes, waarin de x-factor op één decimaal werd afgerond. De toevoeging van een tweede decimaal draagt naar het oordeel van ACM beter bij aan het bereiken van de wettelijke doelstelling om via de tarieven niet meer dan het redelijk rendement te vergoeden.
201. ACM zorgt er voor dat de x-factor bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de wetgever. Bij de bepaling van de eindinkomsten houdt ACM namelijk rekening met wat een redelijk rendement is voor TenneT en op welke wijze de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid tussen TenneT en structureel vergelijkbare TSO's kan worden bevorderd.

¹⁰⁸ Zie formule (23) en (24) in bijlage 1.

¹⁰⁹ Zie formule (25) en (27) tot en met (30) in bijlage 1.

¹¹⁰ Zie formule (26) in bijlage 1.



9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

202. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina representeren de afzet die in een jaar te verwachten is.
203. Ingevolge artikel 41, vijfde lid, van de E-wet dienen rekenvolumina gebaseerd te zijn op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of schat ACM deze volumina in, indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven. De functie van de door ACM vastgestelde rekenvolumina is om, gecombineerd met de totale inkomsten, de tarieven voor TenneT te berekenen, zoals is beschreven in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Ingevolge artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, van de E-wet stelt ACM de rekenvolumina vast voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM heeft er voor gekozen om de rekenvolumina vast te stellen voor drie jaar, gelijk aan de periode voor de x-factor. Volledigheidshalve merkt ACM op dat zij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 41a, tweede lid, van de E-wet. De rekenvolumina hebben geen invloed op de totale inkomsten die voor TenneT gelden op grond van de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet en die TenneT gegarandeerd mag behalen op grond van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet.
204. Bij het bepalen van de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode baseert ACM zich in beginsel op de gerealiseerde volumina van het meest recente jaar waarover data beschikbaar zijn¹¹¹. Concreet betekent dit het jaar 2012. ACM acht deze gegevens het meest representatief. Naar verwachting leidt dit tot minder nacalculaties en daarmee tot een stabiel tariefniveau. Bovendien leidt dit ertoe dat de tarieven in een bepaald jaar ook daadwerkelijk de bepaalde efficiënte kosten van dat jaar dekken.
205. Indien de verwachte veranderingen in de volumina ten opzichte van de rekenvolumina een wijziging van meer dan 1% in de inkomsten veroorzaken dan is ACM voornemens de rekenvolumina aan te passen op grond van artikel 41a, tweede lid, van de E-wet. Door niet elke verwachte verandering in volumina tot een aanpassing van de rekenvolumina te laten leiden, zorgt ACM dat incidentele volumeveranderingen niet leiden tot aanpassing van de rekenvolumina in een jaar en dus ook geen schommelingen in de tarieven veroorzaken.

¹¹¹ Zie formule (31) in bijlage 1.



10 Relatie tot tarievenbesluiten

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

Omzetregulering

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

Nacalculatie geschatte gegevens

208. In artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet is bepaald:
“De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren [hierna: nacalculeren], indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t [...] zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.”
209. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe [thans ACM] de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert”*.¹¹²
210. ACM is in beginsel van mening dat de reden om voor een bepaald gegeven na te calculeren gelegen is in het feit dat dit gegeven op voorhand niet goed is te schatten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het om een nieuwe kostenpost gaat waarvan het moment dat die zich voordoet nog onbekend is.
211. Het prudent hanteren van de bevoegdheid om na te calculeren vult ACM in door in beginsel alleen voor gegevens na te calculeren indien het effect van een onjuiste schatting een substantieel financieel effect heeft dat niet door de netbeheerder is te beheersen en waarvoor de netbeheerder niet al op andere wijze wordt gecompenseerd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien (een mogelijke stijging van) een kostenpost in het geheel nog niet wordt meegenomen bij de bepaling van de doelmatigheidskorting omdat nog onbekend is of (de stijging van) die kostenpost zich daadwerkelijk zal voordoen.
212. Voor de komende reguleringsperiode (2014 tot en met 2016) komen op voorhand vier kostengegevens in aanmerking voor nacalculatie in de transporttarieven van TenneT. Dit betreft ten eerste de kosten voor InterTSO compensation die elke Europese TSO moet betalen dan wel ontvangt. Ten tweede betreft dit de vergoeding voor vermogenskosten door

¹¹² Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.



de reguleringsvertraging in het geval dat de werkelijke investeringen meer of minder zijn dan aangenomen. Ten derde betreft dit een deel van de inkoopkosten voor energie en vermogen. Ten vierde betreft dit de inkoopkosten voor transport op naastgelegen netten. De nacalculatie van deze vier kostengegevens wordt hieronder nader toegelicht.

Nacalculatie kosten voortvloeiende uit InterTSO compensation

213. Onder meer de ontwikkeling van productiecapaciteit en vestiging van grote industrieën in Nederland en omliggende landen hebben mogelijk een substantieel effect op de hoogte van de kosten voor InterTSO compensation. De kosten kunnen hierdoor van jaar tot jaar fluctueren. De kosten worden in ENTSO-E¹¹³ verband bepaald en ook de wijze waarop ze worden bepaald is aan verandering onderhevig. Doordat het effect van al deze ontwikkelingen op de kosten voor InterTSO compensation nog onbekend is, houdt ACM op voorhand geen rekening met een wijziging van de kosten(of opbrengsten) voor InterTSO compensation.
214. ACM is voornemens om van zijn bevoegdheid in artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet gebruik te maken indien de kosten voor InterTSO compensation voor TenneT afwijken van datgene waarvan ACM is uitgegaan bij de bepaling van de efficiënte kosten.
215. ACM is voornemens om gedurende de periode 2014 tot en met 2016 het verschil tussen de geschatte efficiënte kosten voor InterTSO compensation voor TenneT en de feitelijke kosten (of opbrengsten) als correctie te verwerken in de transporttarieven voor TenneT volgend op het jaar dat dit verschil bekend is. ACM is voornemens ieder jaar na te calculeren.

Nacalculatie eventuele vermogenskosten (compensatievergoeding)

216. In hoofdstuk 8 van dit besluit is neergelegd dat ACM de begininkomsten (2013) via toepassing van de x-factor naar een eindniveau aan totale inkomsten brengt (2016). De eerste stap in het bepalen van de eindinkomsten in het jaar 2016 is dat ACM het huidige kostenniveau van TenneT vaststelt. De som van de kapitaalkosten (afschrijvingskosten en een vermogenskostenvergoeding over de gestandaardiseerde activawaarde) en operationele kosten vormen de totale kosten van TenneT. ACM baseert deze kosten op data uit het jaar 2012, dus twee jaar voorafgaand aan de start van de nieuwe reguleringsperiode.
217. In de reguleringssystematiek wordt via de geschatte efficiënte kapitaalkosten de hoogte van de investeringen op een bepaald niveau geschat. Uiteraard wordt in de werkelijkheid van dit niveau afgeweken. Er zullen jaren zijn waarin er meer of minder wordt geïnvesteerd dan vooraf is geschat. Het is op voorhand niet goed in te schatten hoeveel TenneT in ieder jaar van de zesde reguleringsperiode aan vervangings- en reguliere uitbreidingsinvesteringen in gebruik neemt.

¹¹³ ENTSO-E staat voor European Network of Transmission System Operators for Electricity.



218. ACM is voornemens om van zijn bevoegdheid in artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet gebruik te maken indien de gerealiseerde investeringen in de jaren vanaf 2012 afwijken van de investeringen zoals door ACM vooraf geschat. Dit heeft direct effect op het kostenniveau van TenneT, terwijl de gereguleerde inkomsten van TenneT in dat geval pas worden aangepast in de volgende reguleringsperiode vanaf het jaar 2017. Dit tijdsverschil tussen het activeren van een investering en de daaruit voortvloeiende economische kosten versus het genereren van gereguleerde inkomsten – leidt ertoe dat TenneT bij hogere investeringen dan vooraf ingeschat tijdelijk geen redelijk rendement kan behalen. Als de investeringen lager zijn dan vooraf ingeschat is het andersom, dan genereert TenneT in potentie tijdelijk een hoger rendement dan redelijk is.
219. Om een goed investeringsklimaat te stimuleren, dient TenneT in staat te worden gesteld een redelijk rendement op haar efficiënte investeringen te genereren, ook indien TenneT aanzienlijk meer investeert dan was voorzien. ACM maakt dit sinds de vijfde reguleringsperiode mogelijk door via een correctie in de tarieven TenneT te compenseren voor extra vermogenskosten die zij daardoor maakt (compensatievergoeding).
220. Gezien het feit ACM nog geen ervaring heeft met het schatten van de reguliere uitbreidingsinvesteringen, is zij voornemens om ook gedurende de periode 2014 tot en met 2016 een correctie op te nemen in de tarieven, de compensatievergoeding. ACM bepaalt hiertoe voor ieder jaar (t) van de zesde reguleringsperiode de omvang van het (cumulatieve) bedrag waarvoor meer of minder vermogen aangetrokken dient te worden als gevolg van het feit dat TenneT vanaf 2013 meer of minder vervangingsinvesteringen of reguliere uitbreidingsinvesteringen heeft gerealiseerd dan was aangenomen. Het gaat dus om investeringen die niet op andere wijze voor vergoeding in aanmerking zijn gekomen.¹¹⁴ Om het (cumulatieve) bedrag te bepalen berekent ACM eerst het verschil tussen de werkelijke kapitaalkosten in een jaar (t) en de aangenomen kapitaalkosten in dat jaar. Om het verschil zuiver te bepalen worden beide bedragen zonder toepassing van de efficiëntieparameters berekend. Het kapitaalkostenverschil betreft de vermogenskostenvergoeding en de afschrijvingen. Over dit bedrag wordt vervolgens de reële WACC die geldt in het betreffende jaar, verhoogd met cpi, vergoed. ACM gaat er namelijk vanuit dat kapitaalverschaffers hierbij dezelfde rendementseis hebben als bij andere investeringen van TenneT. De compensatie van de extra vermogenskosten (positief of negatief) vindt plaats door een correctie op te nemen in de tarieven van het jaar (t+2). De uitvoering van dit voornemen wordt gedetailleerd beschreven in de desbetreffende tarievenbesluiten. ACM is voornemens ieder jaar, indien van toepassing, na te calculeren.

Nacalculatie inkoopkosten energie en vermogen

221. Het derde kostengegeven dat in aanmerking komt voor (gedeeltelijke) nacalculatie betreft de inkoopkosten voor energie en vermogen, welke bestaan uit de producten netverliezen,

¹¹⁴ Bijvoorbeeld het AI-of UI-instrument of via de veilinggelden.



blindvermogen en oplossen transportbeperkingen. ACM besluit hiertoe omdat de prijzen en hoeveelheden van de in te kopen energie en vermogen sterk kunnen fluctueren. ACM acht het daarnaast niet wenselijk dat TenneT mogelijk wordt geconfronteerd met grote overschotten of tekorten als gevolg van bepaalde ontwikkelingen op de markten voor de inkoop van deze overige vermogens.

222. ACM is voornemens om gedurende de periode 2014 tot en met 2016 het verschil tussen de geschatte inkoopkosten en de gerealiseerde inkoopkosten per product deels na te calculeren. Van het verschil (zowel negatief als positief) wordt voor driekwart nagecalculeerd. Het resterende kwart is voor risico van TenneT. Indien het verschil meer dan 20% bedraagt (zowel negatief als positief) wordt het meerdere deel volledig nagecalculeerd. ACM acht deze keuze verdedigbaar. Enerzijds blijft TenneT een prikkel houden om doelmatig in te kopen, anderzijds zijn de risico's voor TenneT (die direct invloed hebben op het rendement) begrensd tot een kwart van 20% van de geschatte inkoopkosten. ACM is voornemens dit bedrag als correctie te verwerken in de tarieven volgend op het jaar dat dit bedrag bekend is. Deze nacalculatie, een zogenaamde bonus/malusregeling, wordt per product binnen de transporttaak uitgevoerd. Dit is een wijziging ten opzichte van het besluit van 13 september 2010, waarin het budget voor de drie producten voor inkoopkosten energie en vermogen binnen de transporttaak tezamen werd vastgesteld, evenals de nacalculatie.

Nacalculatie inkoopkosten transport op naastgelegen netten

223. In randnummer 92 heeft ACM toegelicht dat zij het nieuwe tweede lid van artikel 41b van de E-wet in dit besluit implementeert. Zij zal daarom vanaf 2014 de inkoopkosten voor transport vanaf bovenliggende of naastgelegen netten volledig nacalculeren. ACM merkt op dat deze alleen betrekking hebben op de HS-netten van TenneT vanaf naastgelegen netten. ACM baseert de omvang van deze kosten voor de schatting vooraf op de door TenneT gerapporteerde kosten in het jaar 2012. ACM houdt rekening met inflatie. De nacalculatie kan vervolgens twee jaar later plaatsvinden als bekend is wat de werkelijke inkoopkosten zijn geweest.

Nacalculaties beheerkosten EHS-netten

224. In randnummer 116 heeft ACM toegelicht dat 40% van de efficiënte beheerkosten voor EHS-netten worden toegerekend aan de systeemtaken. Consistent hiermee worden nacalculaties die betrekking hebben op de beheerkosten voor EHS-netten ook voor 40% toegerekend aan de systeemtaken. ACM verwerkt 60% als correctie in het tarief voor transporttaken. ACM heeft aangegeven met betrekking tot deze kosten voornemens te zijn alleen een correctie op te nemen voor vermogenskosten indien TenneT meer of minder investeert dan is aangenomen.

Slotopmerking

225. Op dit moment kan ACM nog niet aangeven of zij de effecten van de nacalculaties en de verrekeningen in de tarieven van één of van meerdere jaren zal verwerken. Dit hangt met name af van de totale omvang van de nacalculaties. Als het verwerken hiervan in de tarieven



voor één jaar tot te sterke tariefschommelingen leidt, kan ACM besluiten de nacalculaties te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. Bij de verrekening wordt gebruik gemaakt van de heffingsrente.¹¹⁵ Deze wordt toegepast vanaf het moment dat het overschot/tekort is ontstaan tot het moment dat de correctie in de tarieven plaatsvindt. De peildatum voor deze momenten is telkens het midden van de periode waarop het overschot/tekort dan wel de correctie in de tarieven betrekking heeft, doorgaans het midden van een kalenderjaar, te weten 1 juli.

66/70

¹¹⁵ Specifiek voor de compensatie voor eventuele vermogenskosten door de reguleringsvertraging wordt in plaats van de heffingsrente gebruik gemaakt van de reële WACC en een inflatiecorrectie.



11 Dictum

226. De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina, als bedoeld in artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet, vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.
227. Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Voorts publiceert de Autoriteit Consument en Markt dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

Datum:

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

67/70



Begrippenlijst

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



Begrip	Toelichting
	de drie jaren van de zesde reguleringsperiode de x-factor is toegepast.
E-wet	Elektriciteitswet 1998.
Frontier shift	De verwachte generieke productiviteitsontwikkeling.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
Gearing	Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen.
HS-netten	Hoogspanningsnetten. Dit betreft de netten met een spanningsniveau van 110 en 150 kV.
I&I-wet	Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer, 14 juli 2004.
InterTSO compensation	Dit zijn de kosten voor het gebruik van buitenlandse infrastructuur voor het transporteren van elektriciteit.
kV	kilovolt
kWh	kilowattuur
Landelijk hoogspanningsnet	De netten die bestemd zijn voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven, alsmede de landsgrensoverschrijdende netten op een spanningsniveau van 500 V of hoger.
Maatstaf	De efficiëntie van minimaal één andere netbeheerder waartegen de efficiëntie van TenneT wordt afgezet.
Methodebesluit	Het besluit van ACM waarmee zij de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vaststelt.
Minister	Minister van Economische Zaken.
Net	Eén of meer verbindingen voor het transport van elektriciteit en de daarmee verbonden transformator-, schakel-, verdeel- en onderstations en andere hulpmiddelen, behoudens voor zover deze verbindingen en hulpmiddelen liggen binnen de installatie van een producent of van een afnemer.
- EHS nieuwe deel	De kapitaalkosten die betrekking hebben op de activa voor EHS-netten die zijn aangeschaft of in gebruik zijn genomen op 1 januari 2001 of later.
- EHS oude deel	De kapitaalkosten die betrekking hebben op de activa voor EHS-netten die zijn aangeschaft of in gebruik zijn genomen voorafgaand aan de regulering door ACM, dat wil zeggen voor 1 januari 2001.
Netbeheertaken	Taken voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, eerste lid, van de E-wet.
RAR	Regulatorische Accounting Regels. De standaard van ACM volgens welke netbeheerders hun financiële gegevens aan ACM dienen te verstrekken.
Redelijk rendement	Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als TenneT in het economische verkeer gebruikelijk is.
Reguleringsperiode	Een periode van tenminste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor ACM voor TenneT onder meer de x-factor en de rekenvolumina vaststelt.
- eerste	De eerste reguleringsperiode betreft het jaar 2001 tot en met het jaar 2003.



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