ZIENSWIJZE

AAN Autoriteit Consument & Markt

DATUM 03-09-2013
REFERENTIE CRE-REG 13-127
ZAAKNUMMER 12.0238.52

ONDERWERP **Aanvullende Zienswijze TenneT Methodebesluiten TenneT vanaf 2014, nieuwe tekst ter vervanging van paragraaf 8.2.3. van het Ontwerpmethodebesluit TenneT transporttaken 2014-2016 van 1 mei 2013.**

I. INLEIDING

1. Op 1 mei 2013 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: 'de ACM') twee ontwerpmethodebesluiten betreffende de methodiek van regulering voor TenneT in de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 ter inzage gelegd. Op dat moment waren de resultaten van de nieuwe internationale TSO-benchmarkstudie (e3grid2012) en de aanvullende studie (STENA2012) nog niet beschikbaar. In het ontwerpmethodebesluit voor de algemene transporttaken (hierna: 'het ontwerpmethodebesluit') van 1 mei 2013 is de ACM daarom uitgegaan van de e3grid-studie uit 2009 en de aanvullende studie daarop. De ACM merkte evenwel in paragraaf 8.2.3 van het ontwerpmethodebesluit op dat als de resultaten van de e3grid2012-studie en de aanvullende studie tijdig vóór het definitief vaststellen van het besluit beschikbaar zouden komen, de ACM een separate consultatie zou organiseren over de verwerking van de nieuwste inzichten ten aanzien van de mate van efficiëntie van TenneT in het ontwerpmethodebesluit.

2. Op 11 juni 2013 heeft TenneT haar zienswijzen (met kenmerken CRE-REG 13-094 en 13-095) op de ontwerpmethodebesluiten ingediend.

3. Vervolgens zijn de resultaten van de nieuwe benchmarkstudies in juli 2013 beschikbaar gekomen. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM het ontwerpmethodebesluit aangepast. Op 29 juli 2013 heeft de ACM de resultaten van de nieuwe benchmarkstudies op haar website gepubliceerd, evenals een nieuwe tekst ter vervanging van paragraaf 8.2.3 van het ontwerpmethodebesluit.[1]

4. De eerste studie betreft de internationale TSO benchmarkstudie (e3grid2012).[2] De e3grid2012-studie kent een aantal aanpassingen ten opzichte van de vorige benchmarkstudie uit 2009. Zo zijn behalve de kosten met betrekking tot de extra hoogspanningsnetten (de 'EHS-netten') nu ook de kosten van de hoogspanningsnetten (de 'HS-netten') van TenneT in de studie meegenomen. Daarnaast zijn alle HS- en EHS-activa die zijn aangelegd in de laatste 50 jaar (en dus niet alleen recente activa) in de

[1] TenneT is niet in de gelegenheid gesteld om hier vóór publicatie op te reageren. Daarnaast is TenneT niet van te voren geïnformeerd over de publicatie van de nieuwe documenten.
[2] Uitgevoerd door de onderzoeksbureaus Frontier Economics Ltd, Consentec GmbH en SumicSid SPRL ('het Consortium').

benchmarkstudie meegenomen.[3]

5. De tweede studie betreft een aanvullend onderzoek specifiek gericht op TenneT (STENA2012).[4] Eén van de redenen dat de ACM een aanvullende benchmarkstudie heeft laten uitvoeren is volgens de ACM dat in de benchmarkstudie zoveel mogelijk rekening kan worden gehouden met de uitgangspunten die de ACM hanteert in de reguleringssystematiek voor TenneT. De ACM heeft daarom het Consortium verzocht om in een aanvullende studie de Nederlandse inflatie (cpi), WACC en afschrijvingstermijnen te betrekken.

6. In beide studies (e3grid2012 en STENA2012) is gekozen voor een DEA-model met drie indicatoren die de kosten van TSO's verklaren, te weten (1) een indicator voor de omvang van het netwerk, (2) een indicator voor bevolkingsdichtheid en (3) het aantal hoekmasten.[5] Op de indicatoren voor bevolkingsdichtheid en hoekmasten zijn vervolgens "weight restrictions" toegepast.

7. De uitkomst van de generieke e3grid2012-studie is dat TenneT 100% efficiënt is. Uit de landspecifieke STENA2012-studie volgt echter een veel lager efficiëntieniveau van 85%. Het basismodel voor efficiëntievergelijking dat is gebruikt in e3grid2012 is tevens gebruikt in STENA2012.[6]

8. TenneT erkent dat de ACM een zekere beoordelingsruimte toekomt bij de vaststelling van de reguleringsmethode die zij wenst te hanteren. Dat betekent dat de ACM *in beginsel* ervoor kan kiezen de resultaten van een benchmarkonderzoek te gebruiken om de efficiëntieparameter en frontier shift vast te stellen (en daarmee het efficiënte kostenniveau voor TenneT). Deze beoordelingsruimte wordt echter begrensd door de betrouwbaarheid van het gehanteerde benchmarkonderzoek.[7] De ACM zal zich er in ieder geval van moeten vergewissen dat de benchmarkstudie deugdelijk is. TenneT dient daarnaast in staat te worden gesteld na te gaan of het onderzoek dat ook echt is.[8] Dat betekent dat de in de benchmarkstudie gemaakte keuzes logisch, begrijpelijk en navolgbaar moeten zijn.

9. De benchmarkstudies waarop de ACM zich voor het bepalen van de doelmatigheid van TenneT heeft gebaseerd, zijn echter ondeugdelijk en onvoldoende controleerbaar. Kort gezegd signaleert TenneT de volgende tekortkomingen (die hierna verder zullen worden toegelicht en uitgewerkt):

    1) Er kleven significante inhoudelijke bezwaren aan de e3grid2012- en STENA2012-studie waardoor de resultaten onvoldoende robuust en onvoldoende betrouwbaar zijn om voor de ACM bruikbare conclusies over de mate van efficiëntie van TenneT te kunnen trekken;

---

[3] Dit is – zo volgt uit de nieuwe paragraaf 8.2.3 – van belang omdat de ACM in de vijfde reguleringsperiode de eerdere efficiëntieverklaring van de EHS-netten aangelegd vóór 2000 heeft losgelaten.
[4] Deze studie is uitgevoerd door Frontier Economics Ltd. en SumicSid SPRL.
[5] In STENA2009 werd nog uitgegaan van een ander model dan DEA (het Unit Cost-model).
[6] DEA model met de volgende kostenveroorzakende indicatoren: omvang van het netwerk, bevolkingsdichtheid inclusief gewichtsbeperkingen en het aandeel hoekmasten inclusief gewichtsrestricties.
[7] CBb 22 februari 2012, LJN: BV6476, par. 6.3.1
[8] *Idem.*

2) De studies bevatten significante materiële fouten die gevolgen hebben gehad, en alsnog kunnen hebben - door gedeeltelijke gebrek aan controleerbaarheid - voor de betrouwbaarheid van de efficiëntiemeting;
3) De landspecifieke studie – STENA2012 – is niet verenigbaar met de Europese efficientiëvergelijking in de zin van artikel 14 van Verordening 714/2009;
4) Het STENA2012-onderzoek is in gebreke aan transparantie en de benodigde verifieerbaarheid die in het kader van het benchmarkonderzoek van cruciaal belang zijn gebleken; en
5) De studies ontbreken aan de benodigde objectiviteit door de rol en sturing van de ACM in het benchmarkproces.

10. Door zich op de benchmarkstudies te baseren bij de vaststelling van de statische efficiëntieparameter heeft de ACM de ontwerpmethodebesluiten niet zorgvuldig voorbereid en missen deze besluiten een daadkrachtige motivering. Het verloop van de studie geeft blijk van sturing door de ACM op de gewenste resultaten en getuigt niet van de benodigde zorgvuldigheid, objectiviteit en de noodzakelijke openheid.

11. Voor de goede orde merkt TenneT op dat zij in haar (eerdere) zienswijzen d.d. 11 juni 2013 reeds diverse (methodologische) bezwaren heeft geuit op (het gebruik van) een internationale kostenbenchmark. TenneT verzoekt de ACM deze bezwaren hier als herhaald en ingelast te beschouwen.

12. Daarnaast merkt TenneT op dat een groot aantal Europese TSO's een shaduwbenchmark hebben georganiseerd.[9] Het doel hiervan is om de gekozen benchmarkmethodologie beter te begrijpen, te toetsen en de gebruikte data en resultaten te valideren. De achtergrond van het schaduwonderzoek is gelegen in de ervaring van Europese TSO's in het gebrek aan transparantie en verifieerbaarheid van resultaten in voorgaande benchmarkstudies. Het onderzoek is echter nog steeds gaande en zal naar verwachting medio september worden afgerond.

13. Vooruitlopend op de definitieve resultaten kan TenneT in deze fase wel al aangeven dat de schaduwconsultant de efficiëntiemetingen in de3grid2012-studie exact heeft kunnen aansluiten. De schaduwconsultant heeft echter niet de STENA2012-resultaten kunnen aansluiten op basis van de door het Consortium gehanteerde methodologie en inputdata. Op basis van de herberekening zou de efficiëntiemeting van TenneT fors hoger moeten zijn na de gemaakte aanpassing voor de Nederlandse reguleringsparameters.

14. TenneT acht de benchmarkstudies (en daarmee dus de resultaten) niet representatief en onvoldoende robuust om deugdelijke en bruikbare conclusies over de mate van efficiëntie van TenneT te kunnen trekken. TenneT acht het verhelderend en alleszeggend om in dit verband het verloop van de studie (de resultaten en de foutgevoeligheid daarvan) te schetsen. De benchmarkresultaten zijn zeer volatiel

[9] Aan de schaduwbenchmark doen 13 TSO's mee en wordt ondersteund door de ter zake deskundige consultants van NERA, Polynomics en het Imperial College London.

en sterk afhankelijk van de subjectieve keuzes en aannames die in de onderzoeksmethodiek worden gemaakt, zo blijkt uit het verloop van de studies.

II. VERLOOP VAN DE STUDIES

Ronde 1: voorlopige resultaten

15. Op 29 april 2013 heeft TenneT de ronde -1- (R1-) resultaten van de e3grid2012-studie ontvangen. Dit is overigens vijf dagen later dan de andere Europese TSO's hun resultaten hebben ontvangen. Het Consortium heeft aangegeven dat deze vertraging werd veroorzaakt doordat er een probleem was met betrekking tot de door TenneT gerapporteerde omzet. Het Consortium had namelijk de totale gereguleerde omzet van TenneT van de kostenbasis afgetrokken. Dit resulteerde in een inplausibele (negatieve) kostenbasis. TenneT acht het onwaarschijnlijk dat het Consortium dit tijdens een intensieve data validatie van ongeveer drie maanden niet zou hebben opgemerkt. Een dergelijk fout is immers zodanig significant dat dit zelfs een leek bij een eerste analyse zou zijn opgevallen. Ook in de schaduwbenchmark is dit direct opgemerkt door de betrokken consultants.[10]

16. De R1-resultaten waren indicatief omdat in deze resultaten nog geen landspecifieke factoren waren meegenomen. Ronde -1- genereerde twee scores op basis van twee modellen. Op basis van beide modellen was TenneT 100% efficiënt.[11]

17. Voor de volledigheid merkt TenneT op dat het Consortium heeft aangegeven dat het DEA model sinds de e3grid2009-studie is verfijnd, waardoor het effect van bevolkingsdichtheid (voor TenneT) niet langer wordt overdreven.[12]

18. Ten behoeve van de eerste STENA-workshop heeft het Consortium kenbaar gemaakt voornemens te zijn om gewichtsbeperkingen (of 'weight restrictions') toe te passen op de kostenveroorzakende indicatoren die zijn gehanteerd in het model. Weight restrictions beperken het maximale effect dat een bepaalde kostenveroorzakende indicator heeft als kostdrijvende factor voor de betreffende TSO. De toepassing van weight gewichtsbeperkingen op kostveroorzakende indicatoren hebben een significante impact op de efficiëntiemeting van de TSO's, die op zichzelf al sterk wordt bepaald door de (beperkte) keuze van de kostenveroorzakende indicatoren en (de beperkingen van) de te kleine vergelijkingsgroep. TenneT heeft voor aanvang van de STENA-studie nooit vernomen dat het Consortium overwoog om deze gewichtsbeperkingen toe te passen. Het verdient overigens opmerking

[10] Helaas blijkt dit niet de enige keer te zijn dat er grote fouten zijn gemaakt met de data van TenneT.

[11] Op basis van *model I*: DEA met de kostenveroorzakende indicatoren: omvang van het netwerk, bevolkingsdichtheid en aandeel hoekmasten en op basis van *model II:* DEA met de kostenveroorzakende indicatoren: omvang van het netwerk, bevolkingsdichtheid en piekbelasting. In ronde - 2- is *Model II* is als inferieur afgedaan. TenneT acht de onderbouwing hiervan ontoereikend. Zie bijlage I bij deze zienswijze.

[12] In e3grid2009 was TenneT op basis van het DEA model met bevolkingsdichtheid een outlier, omdat het model de kostenveroorzakende indicator van bevolkingsdichtheid zou overdrijven. In de STENA-2009 is derhalve gekozen voor een Unit-Cost model, waarbij geen rekening werd gehouden met landspecifieke kostdrijvende factoren. In de e3grid2012 wordt het effect van bevolkingsdichtheid (voor TenneT) niet langer overdreven, waardoor TenneT niet langer een outlier is. Bij ongewijzigde methodologie betekent dit dat er een grote afwijking zou zitten tussen de efficiëntiemeting van TenneT in de 2009-studies en de 2012-studies.

dat het gebruik van gewichtbeperkingen ook niet is gebruikt in de e3grid2009- en STENA2009-studie. TenneT heeft overigens geen eerlijke kans gekregen om aan te tonen dat de kostdrijvende effecten groter zijn dan de gewichtsbeperkingen die door de ACM zijn opgelegd. [13]

Ronde 2: finale resultaten

19. De belangrijkste wijziging in R2 ten opzichte van R1 is dat het Consortium, na overleg met nationale toezichthouders, gewichtsbeperkingen heeft toegepast op de gekozen kostenveroorzakende indicatoren. Voor TenneT is besloten om onder andere een gewichtsbeperking toe te passen op de voor TenneT meest belangrijke kostenveroorzakende indicator: de bevolkingsdichtheid.[14] Voor TenneT is bevolkingsdichtheid van groot belang aangezien TenneT behoort tot één van de TSO's die opereert in de meest dichtbevolkte gebieden van Europa, en daardoor dus aanzienlijk meer (ten opzichte van de gemiddelde TSO) kosten moet maken.

20. Voor TenneT heeft de toepassing van gewichtsbeperkingen op kostenveroorzakende indicatoren kennelijk geleid tot een daling van de efficiëntiescore van 100% (zonder gewichtsbeperking) naar 69% (met gewichtsbeperking) vóór de hierna te noemen data-fout. Dit betekent dat het opleggen van een gewichtsbeperking voor TenneT significante gevolgen heeft, aangezien de gewichtbeperking op zichzelf heeft geleid tot een vermeende inefficiëntie van 31% in de finale e3grid2012-studie.

21. Ook in de landspecifieke studie is de efficiëntiescore van TenneT 69%. Tijdens de tweede STENA-workshop heeft het Consortium benadrukt dat de e3grid2012- en STENA2012-studie dezelfde strekking hebben en dat de effecten van de wijziging naar Nederlandse reguleringsparameters minimaal zouden zijn, aangezien de aanpassingen voor de hele vergelijkingsgroep worden gemaakt.[15] Beide studies genereerden dan ook identieke uitkomsten.[16]

22. Na bekendmaking van de definitieve efficiëntieresultaten hebben de TSO's de inputdata ontvangen van het Consortium ter validatie. Stuitend genoeg bleek er weer een fundamentele datafout in het model te zitten ten nadele van TenneT: de afschrijvingskosten van de activa, onderdeel van capex, zaten tevens in de opex. Dit leidde tot een dubbeltelling van TenneT's totale kosten met circa EUR 240 miljoen. Voor de volledigheid merkt TenneT op dat deze dubbeltelling niet in de ronde -1-resultaten zat, waardoor met een simpele crosscheck de significante datafout eenvoudig kon worden achterhaald en voorkomen had kunnen worden.[17]

---

[13] Zo hebben inpassingskosten een kostdrijvend effect op de totale kosten van TenneT. TenneT heeft inpassingskosten echter niet aangevoerd omdat, vooragfaand aan het gebruik van gewichtsbeperkingen, omdat deze kostdrijvende effecten voldoende werden geborgd in de kostenveroorzakende indicator van bevolkingsdichtheid.

[14] De beperking is overigens ook toegepast op het aandeel hoekmasten.

[15] Dit is van belang aangezien de aanpassing in het model voor de Nederlandse inflatie (cpi), WACC en afschrijvingen in het finale STENA2012-rapport leidt tot een inefficiëntie van 17%. Dit is niet minimaal.

[16] Presentatie van het Consortium ten behoeve van de STENA2012-workshop met de ACM en TenneT op 24 juni 2013.

[17] Het Consortium heeft aangegeven dat aanvullende datavalidatie na ronde -2- de aanleiding is geweest voor de gewijzigde scores in E3GRID2012. TenneT merkt op dat dit niet juist is: het herstel is veroorzaakt doordat TenneT een materiële fout heeft geconstateerd.

23. Er zijn onvoldoende 'sanity checks' uitgevoerd alvorens de finale resultaten te presenteren. Het is zorgwekkend dat bij dergelijke significante fluctuaties geen enkele nadere analyse plaatsvindt naar de oorzaak van de sterk gewijzigde efficiëntiemetingen. De uitkomsten zijn kennelijk zonder enige nadere analyse overgenomen door het Consortium en de ACM.

Ronde 3: herziening finale resultaten

24. Als gevolg van bovengenoemde datafout is de efficiëntiescore, op verzoek van TenneT, opnieuw berekend. Dit heeft geresulteerd in een niet voorziene ronde -3- in e3grid2012. Na correctie ontving TenneT op 12 juli 2013 (wederom) een score in e3grid2012 van 100%. Het foutherstel in e3grid2012 heeft ook geleid tot een herziening van de finale STENA-resultaten. Het uiteindelijke STENA-resultaat is 85%.

25. In tegenstelling tot ronde -2- lopen de scores van de e3grid2012- en STENA2012-studie wel uiteen. Dit is opmerkelijk aangezien, zoals reeds opgemerkt, het Consortium heeft benadrukt dat de effecten van aanpassing naar Nederlandse reguleringsparameters minimaal zouden moeten zijn. In ronde -2- genereerde zowel e3grid2012- als de STENA2012-studie (ná aanpassing van de reguleringsparameters) identieke scores.

26. De ACM heeft het noodzakelijk (of wenselijk) geacht om de inputparameters in STENA2012 - ronde 2 - te wijzigen ten opzichte van ronde -1-. Immers, de parameters die zijn gebruikt in de e3grid2012-studie zijn genormaliseerd om kostendata vergelijkbaar te maken. De aard van de wijziging is gelegen in een wijziging van de gehanteerde WACC in de landspecifieke studie. Waar in STENA-1 werd uitgegaan van een WACC van 4,4% (vóór belasting), is in STENA-2 gebruik gemaakt van een WACC van 6,0% (vóór belasting).[18] Het is opmerkelijk dat wordt uitgegaan van een WACC vóór belasting aangezien deze een vergoeding bevat voor de te betalen vennootschapsbelasting. Er zou dus gebruik moeten worden gemaakt van de WACC ná belasting (net als in e3grid2012).

27. Deze (methodische) wijziging heeft tot gevolg dat de efficiëntiescore van TenneT daalt in STENA2012 van 100% naar 85%.[19] De ACM heeft op 29 juli 2013 deze finale STENA2012-score openbaar gemaakt ter consultatie van de markt.[20] Overigens heeft TenneT in het finale STENA-rapport (wederom) een fout geconstateerd. Bij het berekenen van TenneT's output op de ratio van hoekmasten heeft het Consortium een formulefout gemaakt. Als gevolg hiervan wordt de output van TenneT op het netvlak 220 kV niet meegenomen. Dit leidt ertoe dat TenneT's output in het model dat

[18] Het Consortium verklaart dat dit (wederom) komt door een fout. Het Consortium claimde tijdens de workshop de opgegeven reële WACC van 6,0% vóór belasting te hebben aangezien voor de nominale WACC ná belasting.
[19] TenneT's inefficiëntie wordt dus veroorzaakt door de belastingcomponent in de kapitaalkosten, terwijl de kapitaalkosten (eigenlijk) niet in scope van de studie zijn. TenneT heeft in de bijlage de STENA WACC berekend, wanneer net zoals in de generieke e3grid2012 studie wordt uitgegaan van een post-tax WACC. Op basis van ongewijzigde methodiek, zit er geen significante afwijking in de WACC en zou TenneT naar verwachting volledig efficiënt blijven.
[20] De ACM heeft in haar nieuwsbericht bovendien niet kenbaar gemaakt dat TenneT in vergelijking tot de Europese TSO's in de generieke studie volledig efficiënt is verklaard.

gebruikt wordt om de efficiëntie te berekenen maar liefst met 9% wordt onderschat.[21] Volgens de ACM heeft deze onderschatting echter geen enkele impact op de efficiëntiemeting van TenneT.

28. TenneT heeft de ACM en het Consortium na publicatie van het STENA2012-rapport op 29 juli 2013 meerdere malen om toelichting verzocht hoe de efficiëntiemeting in de STENA2012-studie van 85% verklaard kon worden (in relatie tot de 100% in de e3grid2012-studie). De ACM heeft toendertijd te kennen gegeven dat het verschil in efficiëntie tussen de e3grid2012- en STENA2012-studie werd verklaard doordat de aanpassing van de WACC in overeenstemming met de Nederlandse reguleringsparameters zou leiden tot een zwaardere weging van de capex in de totale kosten. Deze verklaring acht TenneT niet logisch aangezien de inflatie, de WACC en afschrijvingstermijnen (allen exogeen bepaald) niet tot inefficiëntie mogen leiden.

29. Na herhaaldelijk verzoek om logische en begrijpelijk toelichting, heeft de ACM uiteindelijk op 30 augustus 2013 aangegeven dat de STENA-coëfficiënten in het rapport afwijken van de daadwerkelijke coëfficiënten die gebruikt zijn om de gewichtsbeperkingen en daarmee de efficiëntie van TenneT te bepalen. In de STENA2012-studie worden namelijk de regressie coëfficiënten weergegeven zonder toepassing van de capex break-methode, terwijl in werkelijkheid de regressie coëfficiënten worden toegepast met de capex break-methode. Het is opvallend dat gedurende in alle rondes de coëfficient voor bevolkingdichtheid redelijk constant is (tussen de 12,8% en de 13,8%, maar op basis van de coëfficienten die zijn verstrekt op 30 augustus 2013 (die niet in het finale STENA2012-rapport staan) blijkt dat de coëfficiënt voor de bevolkingsdichtheid te zijn gedaald naar 7%.[22]

30. Gegeven het feit dat TenneT reeds herhaaldelijk significante data-fouten en inhoudelijke inconsistenties in de rapporten heeft geconstateerd, is TenneT ernstig bezorgd over de kwaliteit van de studie, in het bijzonder over de STENA2012-studie omdat hier, in tegenstelling tot de overige studie, de andere TSO's geen mogelijkheid hebben hun input data te controleren. Gezien het feit dat de score voor TenneT onverklaarbaar is en (op basis van de semi-finale resultaten van de schaduwbenchmark) onjuist is, acht TenneT deze niet bruikbaar in regulatorische context.

III. INHOUDELIJKE BEZWAREN BENCHMARKSTUDIES

31. TenneT stelt voorop dat zij in beginsel geen bezwaar heeft tegen het vaststellen van de statische efficiëntie van haar kosten, voor zover dit is gebaseerd en wordt toegepast op kosten die binnen de invloeddsfeer van TenneT liggen en dit berust op deugdelijk en robuust onderzoek.

32. Echter, de internationale context van een benchmark maakt de vergelijkbaarheid van data zeer

[21] Met betrekking tot de kostenveroorzakende indicator 'aandeel hoekmasten' merkt TenneT het volgende op: In ronde -1- bleek de coefficient van het aandeel hoekmasten 23,7% te zijn. Het Consortium merkt op in de ronde -2- presentatie dat de coefficient in ronde -1- hoog is en dat deze waarde in ronde -2- plausibeler is, namelijk 8,3%. In ronde -3- is de coefficient 28,4% (hoger dan in ronde -1-). Er is geen nadere analyse gemaakt.

[22] Zoals reeds opgemerkt in de bevolkingdichtheid voor TenneT de meest relevante kostdrijvende indicator. Voor een overzicht van de verschillen in de coëfficiënten tussen de rondes, verwijst TenneT naar bijlage I bij deze zienswijze. TenneT merkt op dat hoe hoger de coëfficiënt, des te ruimer de gewichtsbeperking.

complex, zo niet onmogelijk. De kosten van verschillende TSO's worden namelijk beïnvloed door nationale juridische en politieke verschillen en uiteenlopende economische en bedrijfsmatige (ontstaansgeschiedenis) omstandigheden. Daarnaast zijn onder TSO's verschillen in spanningsniveaus en variëren de omgevingsfactoren waarin TSO's opereren sterk van elkaar. Zo zijn er wezenlijke verschillen tussen landen in onder andere het klimaat, het type ondergrond en de aansluit- en bevolkingsdichtheid die in grote mate de kosten van TSO's beïnvloeden.

33. TenneT benadrukt nogmaals dat de internationale benchmark (in de huidige vorm) geen geschikte methode is om de mate van efficiëntie van TenneT te schatten. De huidige studies zijn tot nu toe onvoldoende in staat om de TSO's op adequate wijze en in voldoende mate vergelijkbaar te maken. TenneT heeft al meerdere malen aangegeven dat de huidige internationale benchmarkstudies onvoldoende robuust zijn vanwege de te kleine vergelijkingsgroep, de significante heterogeniteit onder TSO's en problemen met betrekking tot de beschikbaarheid van data.[23] Met betrekking tot de beschikbaarheid van data heeft ook het Consortium bevestigd dat veel TSO's bepaalde data niet kunnen overleggen, of niet in de mate van detail zoals opgevraagd in de invulinstructie.[24]

34. Er zijn significante inhoudelijke bezwaren tegen de e3GRID2012- en STENA2012-studie, die terug te voeren zijn op de transparantie, plausibliteit, betrouwbaarheid en de interpreteerbaarheid van de efficiëntiescores van de Europese TSO's. De benchmarkstudie voldoet dan ook niet aan de normen van een peer-reviewed wetenschappelijke studie. Daarnaast zijn er dusdanig veel materiële fouten gemaakt (door het Consortium) in de huidige benchmarkstudies waardoor de efficiëntiemetingen sterk fluctueren (maar liefst -31% door een dubbeltelling in TenneT's capex).[25]

E3grid2012-studie

35. De relatieve efficiëntiescores van de Europese TSO's die zijn geëvalueerd in de benchmark zijn gebaseerd op een DEA model.[26] Over de keuze van het model en de specifieke karakteristieken valt genoeg te zeggen.[27] TenneT beperkt zich in deze zienswijze echter tot de meest dwingende bezwaren

[23] Zienswijze Ontwerp methodebesluit algemene transporttaken TenneT, CRE-REG 13-094, 11 juni 2013, randnummers 174-177.

[24] Zo beschikt slechts de helft van de vergelijkingsgroep, waaronder TenneT, over de historische investeringskosten. De andere helft van de vergelijkingsgroep beschikt niet over deze gegevens. Gemakshalve worden daarom de openingsbalansen van de elektriciteitsnetten van de betreffende TSO's in de vergelijking betrokken. Het Consortium heeft dit erkend en past daarom de 'capex break' methode toe die hiervoor is ontworpen. Deze capex break methode is echter toegepast op 2 van de 12 TSO's die niet over de historische investeringsstromen beschikken. Ook spreekt het Consortium van 'verschrijvingen' in het rapport. Zo stelt het Consortium in het R-1 rapport dat de capex break methode was toegepast, terwijl dit juist niet het geval was.

[25] Zoals reeds opgemerkt constateerde de shadowconsultant dat het Consortium bij TenneT namelijk de totale gereguleerde omzet van TenneT van de kostenbasis had afgetrokken. Hierdoor is de score van TenneT opnieuw berekend.Vervolgens zat er een dubbeltelling in de kostendata van TenneT. Dit leidde tot een overschatting in de kosten van TenneT van EUR 240 miljoen. In het finale STENA2012-rapport heeft het Consortium tevens een formulefout gemaakt in de berekening van TenneT's output op de ratio van hoekmasten. Hoewel erkend, heeft het Consortium laten weten dat de onderschatting van TenneT's output met 9% kennelijk geen impact heeft gehad op de uiteindelijke efficiëntiemeting.

[26] Met de volgende karakteristieken: De TSO's input is gebenchmarked op totex (opex en capex); de TSO's output is het omvang van het net; outputvariabelen: bevolkingsdichtheid en (capex gewogen) aandeel hoekmasten; schaalaanname van niet-dalende schaalvoordelen; gewichtsbeperkingen (weight restrictions) op de outputvariabelen; vergelijkingsgroep van 21 TSO's; outlier testen zijn alleen gebaseerd op dominantie of superefficiëntie.

[27] In de voorgaande benchmark werd naast de omvang van het netwerk, de kostenveroorzakende indicatoren van bevolkingsdichtheid en hernieuwbare energie meegenomen. In de huidige benchmark geldt hernieuwbare energie niet langer als kostenveroorzakende

tegen een aantal karakteristieken van het model. Voor een volledige uitwerking van de methodologische bezwaren ten aanzien van de e3grid2012- en STENA2012-studie, verwijst TenneT naar bijlage I van deze zienswijze.

36. Allereerst is de vergelijkingsgroep te klein om tot zinvolle en bruikbare conclusies over de relatieve efficiëntie van TSOs te komen. De zeer kleine vergelijkingsgroep beperkt de mogelijkheden voor de te kiezen methodologie, terwijl andere methodes dan de gekozen DEA-methode vergelijkbaar of zelfs beter zijn.[28] De DEA methode is gekozen vanwege de simpele reden dat dit de enige methode is die haalbaar is gegeven de extreem kleine vergelijkingsgroep. Ook de ACM heeft zelf erkend dat voor een robuuste DEA-analyse een grote groep vergelijkbare bedrijven beschikbaar moet zijn om tot robuuste uitkomsten te komen, omdat bedrijven met bijzondere kenmerken al snel als 'frontier' (efficient) worden aangemerkt.[29] In de academische literatuur wordt algemeen onderkend dat er minstens 30 TSO's in de efficiëntievergelijking moeten worden betrokken om er enigszins robuuste en betrouwbare resultaten (statistisch) aan te ontlenen.

37. Ten tweede wordt in het model in ronde -2- gebruik gemaakt van de gewichtsbeperkingen. Voor TenneT wordt onder andere een restrictie opgelegd op de voor TenneT meest kostenveroorzakende indicator: de bevolkingsdichtheid. De keuze voor het gebruik van gewichtsbeperkingen en de invulling hiervan is slecht gemotiveerd.[30] In deze zin is de keuze voor de invulling van de gewichtsbeperking arbitrair geweest. Gezien het feit dat de gevolgen van deze gewichtsbeperkingen groot kunnen zijn (in het geval TenneT leiden de gewichtsbeperkingen tot een vermeende inefficiëntie van 31%), is dit een serieuze smet in de analyse. De gevoeligheid van de gewichtsbeperkingen toont aan dat er met alle voorzichtigheid met de resultaten om moet worden gegaan.

38. In het verlengde hiervan is er in zijn algemeenheid een gebrek aan gevoeligheidsanalyses en 'sanity checks'. De gemaakte keuzes in het DEA-model zouden vergeleken moeten worden met andere karakteristieken (bijvoorbeeld zonder gewichtsbeperkingen). Er is geen gezond boerenverstand losgelaten op de resultaten. Op basis van de presentatie blijkt dat de efficiëntiemetingen van de Europese TSO's in een bandbreedte liggen van 50% tot 100%.[31] Dit is geen geloofwaardige uitkomst voor 'gevalideerde' data met 'sterk vergelijkbare' en gereguleerde TSO's. Ook de verdeling van de resultaten in de STENA2012-studie is niet normaal en verklaarbaar. In de STENA2012-studie zijn er namelijk 7 TSO's (waarvan 4 outliers) die 100% efficiënt zijn (de frontier). De eerstopvolgende efficientiemeting van een TSO die het dichtst op de frontier ligt, is 85%.[32] Dit is een verschil van maar

---

indicator en heeft het Consortium naar eigen zeggen de methode verfijnd om rekening te houden met de kostdrijvende effecten van bevolkingsdichtheid. Het is vreemd dat in het huidige tijdperk waar een grote verantwoordelijkheid ligt voor TSO's om hernieuwbare energie in te passen, dit niet langer als kostdrijver in de benchmark wordt meegenomen. Dit soort arbitraire keuzes voor kostenveroorzakende indicatoren bepalen in belangrijke mate de efficiëntiemetingen van TSOs.

[28] Bijvoorbeeld stochastic frontier analysis (SFA).

[29] Dit zijn de eigen woorden van de ACM in het beroep van TenneT tegen de methodebesluiten voor de vijfde reguleringsperiode. CBb, 22 februari 2012, rndnr. 153.

[30] De gewichtsbeperkingen zijn niet gebaseerd op publieke data, maar de TSO data set. De dataset is te klein en heterogeniteit van de vergelijkingsgroep is te groot.

[31] Ten overvloede merkt TenneT op dat TenneT in STENA-2009 47% efficient werd geschat op basis van de Unit Cost-analyse.

[32] Opmerkelijk genoeg is het juist TenneT die van de frontier afvalt door een aanpassing van de Nederlandse reguleringsparameters.

liefst 15%.

39. Tot slot: de inputdata van het model is de totex van de Europese TSO's. Echter, dit betreft niet alle opex en capex.[33] Alleen de constructiekosten (C), onderhoudskosten (M) en administratieve kosten (A) zijn onderdeel van de efficiëntievergelijking. Het is de verantwoordelijkheid van de individuele TSO's om er voor te zorgen dat de kosten correct gealloceerd zijn.[34] Gezien de verschillen in financiële verslaggeving tussen TSO's en door gebrek aan een (Europese) consistente en uniforme auditing-procedure ter validatie, is de inputdata niet betrouwbaar en niet vergelijkbaar.[35]

Landspecifieke factoren

40. Voorafgaand aan ronde -2- heeft TenneT de relevante kostdrijvende verschillen voor TenneT aangevoerd. De claims van TenneT beperkten zich tot de uitgaven voor de fundering van stations en de meerkosten voor mastschilderen als gevolg van het zeeklimaat in Nederland.[36] Het opereren in zeeklimaat wordt in de studie immers goedgekeurd als structurele kostopdrijvende factor.

41. De ACM keurt echter grotendeels de claims van TenneT af zonder logische, begrijpelijke en draagkrachtige motivering.

42. Met betrekking tot de claim van de fundering van stations heeft TenneT aangetoond dat de bodemgesteldheid in Nederland sterk afwijkt van de ons omringende landen, waardoor TenneT aanvullende kosten moet maken om een solide fundering aan te leggen. TenneT heeft deze claim (goed) onderbouwd met data en berekeningen, zo liet ook het Consortium weten.[37]

43. Op 28 mei 2013 heeft de ACM het Consortium geadviseerd de claim van TenneT met betrekking tot de fundering van stations volledig af te wijzen. Het Consortium heeft zich gekant tegen de positie van de ACM en de positie ingenomen dat de claim gedeeltelijk moest worden gehonoreerd.[38] De ACM heeft vervolgens de omvang van de claim substantieel gereduceerd. Ten eerste is dit bereikt door in de berekening van de aanvullende kosten uit te gaan van goedkopere technieken. Daarnaast geeft de ACM aan dat het heien op ondergronden die niet bestaan uit veen en/of klei, een managementbeslissing is en geen technische noodzaak kent. Vervolgens heeft de ACM het percentage rails dat gebouwd is op veen- en/of kleigrond gebaseerd op het aantal vierkante kilometers veen en/of klei grond, dat is bepaald op basis van een willekeurig artikel en dit te delen op

[33] De zeven categorieën van kosten: X: Markfacilitatie; S: Systeemtaken; P: Planningskosten; C: Netconstructie; M: Onderhoud; F: Financieringskosten; A: Administratie.
[34] De disclaimer van PwC Advisory N.V. in het finale e3grid2012-rapport is weinig geruststellend: '*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (PwC) acts as a subcontractor of Sumicsid and is only involved with validation of Call C data. PwC has not performed an audit or a review on the submitted data, but supported the consortium (i.e. Frontier/Sumicsid/Consentec) to identify potentially flawed or missing costs data. PwC is neither involved with any validation work related to the benchmarking methodology itself as used by the consortium, and has not provided any view on the benchmarking methodology or the results.*'
[35] Zo zijn er bij TenneT ook fouten in de allocatie van kosten achteraf geconstateerd.
[36] Bevolkingsdichtheid is in het model als kostdrijvende indicator verantwoord, zij het dat hierop gewichtsbeperkingen zijn toegepast.
[37] Call Z country specific claim, 8 mei 2013.
[38] E-mail van Christian Zimmer aan TenneT, new issue (id: 22), 12 juli 2013.

het totale oppervlakte van de grond in Nederland volgens CBS-data.[39] Dit percentage bedraagt 16%. De ACM rond dit vervolgens af op 20%, omdat zij toch erkent dat een groot gedeelte van het netwerk van TenneT nu juist is gebouwd op ondergronden van veen- en/of kleigronden.

44. TenneT heeft aangegeven dat het onderheien van stations in nagenoeg geheel Nederland noodzakelijk is en dat het standpunt van de ACM om dit af te doen als een managementbeslissing, TenneT's resultaten in de benchmark benadeelt. Daarnaast heeft TenneT aangetoond dat de schatting van het percentage rails dat gebouwd is op veen en/of kleigronden door de ACM onjuist is. TenneT heeft de ACM immers voorzien van een kaart en per locatie van rails (op basis van het aantal aanwezige rails) inzichtelijk gemaakt welke rails op veen en/of kleigronden zijn gebouwd. Dit percentage ligt aanzienlijk hoger en bedraagt 49%.[40] Gezien de zeer nadelige gevolgen voor TenneT, heeft TenneT op 25 juni 2013 de ACM verzocht de claim van TenneT op basis van het nieuw aangeleverde bewijs in heroverweging te nemen. Dit verzoek is zonder enige motivering afgewezen.

45. De ACM heeft ook een gedeelte van TenneT's landspecifieke claim voor de mastschilderkosten zonder logische en begrijpelijke motivering afgewezen. Hoewel het zeeklimaat erkend is als kostenopdrijvende factor in de e3grid2012-studie heeft de ACM aangegeven op voorhand geen verband te zien tussen mastschilderkosten en het zeeklimaat. TenneT heeft aangegeven dat zij vaker moet schilderen vanwege de invloeden van de zee op de masten van TenneT (zoutaanslag op de masten). TenneT heeft een toelichting gegeven op de vragen van de ACM en te kennen gegeven dat andere toezichthouders deze kosten al hebben goedgekeurd. Op basis daarvan keurt de ACM de claim gedeeltelijk (voor 50%) goed.

46. Dat de ACM de claim slechts voor 50% goedkeurt, wordt onderbouwd met de stelling dat TenneT ook reguliere schilderwerkzaamheden uitvoert en dat TenneT een juridische verplichting heeft tot mastschilderen. De ACM past daarom een afslag van 50% toe op de claim van TenneT. Voor TenneT is de afslag voor het feit dat TenneT een juridische verplichting heeft tot mastschilderen onbegrijpelijk. Stel dat TenneT op basis van reguliere mastschilderwerkzaamheden tien keer zou moeten schilderen gedurende de levensduur van een mast. Op basis van de invloeden van het zeeklimaat moet TenneT vijtien keer schilderen. TenneT maakt dus vijf keer meerkosten voor het mastschilderen als gevolg van het zeeklimaat. TenneT ziet niet in dat de juridische verplichting tot mastschilderen zou moeten leiden tot een afslag van de *aanvullende* schilderkosten die TenneT maakt als gevolg van het opereren in een zeeklimaat. De wettelijke verplichting doet helemaal niet ter zake. Ook hier handhaaft de ACM haar keuze zonder deugdelijke en draagkrachtige motivering.

STENA2012-studie

47. In bijlage 3 van het ontwerpmethodebesluit kiest de ACM uit de resultaten van STENA-2012 voor de efficiëntiemeting het e3grid2012 basismodel (zij het met de Nederlandse cpi, WACC en

[39] CBS artikel, *Nederland regionaal, klei en veen*, INDEX, no.3, maart 2001, p.22-23.
[40] Attachment 6, Grondsoorten_stations_ACM_20130613.

afschrijvingstermijnen) exclusief de NorNed-kabel. De ACM stelt de efficiëntie van TenneT vast op 85%. Met andere woorden: de Nederlandse WACC, afschrijvingstermijnen (beiden vastgesteld door de ACM) en de inflatie leiden tot een vermeende inefficiëntie van TenneT van maar liefst 17%.[41]

48. TenneT ziet niet in waarom de ACM het noodzakelijk acht om een de aanvullende STENA2012-studie uit te voeren. De e3grid2012-studie is namelijk de eigenlijke benchmarkstudie. Hier kwam 100% uit. TenneT maakt in de e3grid2012-studie dus onderdeel uit van de frontier (meest efficiënte TSO's) waartegen minder efficiënte TSO's worden afgezet. In het ontwerpmethodebesluit ontbreekt een onderbouwing waarom de resultaten van de e3grid2012-studie aangepast zouden moeten worden aan de Nederlandse cpi, WACC en afschrijvingstermijnen ter bepaling van TenneT's efficiëntieniveau.

49. Daarnaast geeft noch het STENA2012-rapport, noch de ACM enig toelichting hoe de score van 100% van de e3grid2012-studie (waarin alle TSO's zijn betrokken) zich verhoudt tot de score van 85% in de STENA2012-studie, en hoe het verschil van 15% (of 17%) kan worden verklaard.[42] Een deugdelijke en draagkrachtige motivering ontbreekt derhalve. Het heeft er dan ook alle schijn van dat de ACM draait aan parameters in het e3grid2012-model om uit te komen op een voor de ACM aanvaardbaar resultaat.

50. Het is voor TenneT compleet een raadsel waarom de toepassing van de Nederlandse reguleringsparameters überhaupt kan leiden tot een neerwaartse bijstelling van de efficiëntiescore. Immers, in een eerdere ronde genereerde zowel de generieke studie als de landspecifieke studie identieke uitkomsten. Zoals reed opgemerkt zou volgens het Consortium zelf de effecten van de wijziging naar Nederlandse parameters minimaal moeten zijn aangezien deze parameters voor de hele vergelijkingsgroep worden aangepast.[43]

51. In STENA2012 kiest de ACM er voor om de Nederlandse WACC, de normatieve financieringskosten die TenneT door de ACM in haar tarieven mag verrekenen, te betrekken in de efficiëntiemeting van TenneT. Het is niet logisch dat een aanpassing van de WACC tot inefficiëntie kan leiden omdat deze wordt vastgesteld door de ACM en bovendien is gebaseerd op een onderneming die zich efficiënt financiert.[44] Ook de afschrijvingstermijnen worden de ACM vastgesteld en daarnaast heeft TenneT geen invloed op de inflatie. De drie factoren zeggen derhalve niets over de efficiëntie van een TSO.

52. TenneT benadrukt dat resultaten navolgbaar en logisch verklaarbaar moeten zijn. Op basis van de

[41] In STENA2012 wordt tevens een scenario genomen waarin niet wordt gecorrigeerd voor de kosten gerelateerd aan NorNed. Dit leidde tot een score van 83%.
[42] Aanpassing van de Nederlandse cpi, WACC en afschrijvingstermijnen leidde tot een efficientiescore van 83%. Exclusief de NorNed-activa en operationele kosten van NorNed tot en met 2011 resulteerde in een efficientiescore van 85%.
[43] In de minutes van de R1 workshop staat het volgende met betrekking tot de gehanteerde WACC in e3grid2012:
ERSE asked if the interest rate used in the calculation of CAPEX is the same for all countries and asked for country specific interest rates, because 4.86% may be too high for Germany but too low for southern European countries. Consortium pointed out that in the e3grid study 2008 sensitivities on various interest rates showed **only little impact** on the results; The uniform rate is used to calculate annuities, hence, to translate annual total investments into annuities taking into account different lifetime of the assets;
A uniform interest rate leads to standardisation and **allows comparability** among all TSOs (similar to the salary correction for Opex).
[44] Zoals reeds opgemerkt zijn de financieringskosten buiten de reikwijdte van de e3grid2012-studie gehouden.

toelichting in het STENA2012-rapport kan TenneT niet anders concluderen dan dat de inefficiëntiesprong van 17% (van 100% in STENA2012 ronde -1- naar 83% in STENA2012 ronde -2-) te wijten is aan een onlogische methodische wijziging.[45] In de generieke studie wordt gebruik gemaakt van de WACC ná belasting, terwijl voor de uiteindelijke STENA2012-resultaten gebruik wordt gemaakt van de WACC vóór belasting. Dit is niet logisch. De WACC vóór belasting bevat namelijk een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting.

53. Echter, na herhaaldelijk verzoek van TenneT om een logische en verklaarbare toelichting van deze inefficiëntiesprong van 15%, heeft de ACM op 30 augustus 2013 te kennen gegeven dat de STENA-coëfficiënten in het rapport afwijken van de daadwerkelijke coëfficiënten die gebruikt zijn om de gewichtsbeperkingen te bepalen (en daarmee de efficiëntiemeting van TenneT).[46] Hoe deze gewijzigde coëfficienten tot stand zijn gekomen is voor TenneT een raadsel. In ieder geval 'verklaart' een ander gebruik van de coëfficiënten in de finale STENA2012-ronde (een deel van) de vermeende inefficiëntie van 15%. TenneT vraagt zich hardop af hoe betrouwbaar deze laatste informatie is.

54. Als de ACM daadwerkelijk de doelstelling heeft om de studie specifiek toe te willen spitsen op de Nederlandse situatie, dan is het des te opmerkelijker dat de ACM vervolgens niet de meest belangrijke waarde in de regulering, de gestandaardiseerde activa waarde (GAW) (zoals die door de ACM is vastgesteld) in de efficiëntievergelijking betrekt, maar uitgaat van de historische investeringsstromen. Ten overvloede merkt TenneT op dat de GAW onderhevig is aan regulering via het methodebesluit (en niet de historische investeringsstromen). De historische investeringsstromen bevatten kosten die niet in de regulering vergoed worden.

55. De huidige arbitraire en deels ook onvolledige aanpassing naar Nederlandse reguleringsparameters leidt ertoe dat TenneT inefficiëntie wordt aangerekend, terwijl deze inefficiëntie geen onderdeel uitmaakt van de efficiënte GAW die in de regulering wordt vergoed.

56. TenneT acht de gehanteerde keuze in strijd met de wettelijke doelstelling van de bevordering van de gelijkwaardigheid van de doelmatigheid van de landelijke netbeheerder, zoals neergelegd in artikel 41, derde lid, van de Elektriciteitswet. Immers, voor een groot deel van de TSO's wordt, door gebrek aan historische investeringsstromen, de GAW (of openingsbalans) in de efficiëntievergelijking betrokken. Bij een eerlijke vergelijking waarin alle parameters, dus ook de GAW EHS en GAW HS met werkelijke afschrijvingstermijnen, zouden worden aangepast, dalen de inputkosten van TenneT met 18%. Dit zou resulteren in een efficiëntiemeting van 100%.

57. Door de aanpassing van de reguleringsparameters in de STENA2012-studie is TenneT niet langer vergelijkbaar. In de e3grid2012-studie zijn namelijk de parameters juist genormaliseerd om Europese TSO's vergelijkbaar te maken. De STENA2012-studie is derhalve geen efficiëntievergelijking in de zin van artikel 14 van Verordening 714/2009.

[45] 85% na correctie kosten gerelateerd aan de NorNed-kabel.
[4646] Zie randnummer 29.

IV. VASTSTELLING EN TOEPASSING STATISCHE EFFICIENTIE

Geen gebruik voorzichtigheidsmarge

58. De ACM heeft de efficiëntie van TenneT vastgesteld op 85%, zonder toepassing van enige voorzichtigheidsmarge. Bij de vaststelling van de efficiëntie van TenneT ten behoeve van de vijfde reguleringsperiode heeft de ACM wél een voorzichtigheidsmarge toegepast. Het betrof een marge van 10% op de toenmalige meting van 47%. De keuze destijds voor een voorzichtigheidsmarge was gelegen in het feit dat de e3grid2009-studie en STENA2009-studie betrekking hadden op het jaar 2006, en dat TenneT sinds die tijd efficiënter heeft kunnen worden. Daarnaast lag het gebruik van de voorzichtigheidsmarge in het verlengde van eventuele onzekerheden ten aanzien van de benchmarkstudies.

59. De ACM stelt in randnummer 26 van bijlage 3 bij het ontwerpmethodebesluit dat de resultaten van de DEA-modellen op zichzelf al voorzichtig zijn en dat in geval van de zesde reguleringsperiode het peiljaar dichter bij het basisjaar ligt. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om de efficiëntiemeting bij te stellen. Wat betreft de voorzichtigheid van de DEA-modellen is het nog maar de vraag of deze conclusie valide en houdbaar is aangezien in het DEA-model altijd het volledige verschil met de frontier (100% efficiënte TSO's) wordt aangemerkt als inefficiëntie.[47] De ACM heeft zelf erkend dat voor een robuuste DEA-analyse een grote groep vergelijkbare bedrijven beschikbaar moet zijn om tot robuuste uitkomsten te komen, omdat bedrijven met bijzondere kenmerken al snel als 'frontier' (efficient) worden aangemerkt.[48] Kleine aanpassingen in het model leiden veelal tot grote en onverklaarbare resultaatwijzigingen. Bovendien kan het zo zijn dat een TSO niet of minder efficiënt worden verklaard dan andere TSO's doordat er in het model onvoldoende rekening wordt gehouden met voor *die* TSO relevante karakteristieken. Zoals gesteld moet de vergelijkingsgroep minimaal bestaan uit 30 TSO's. De huidige vergelijkingsgroep van 21 TSO's is te klein waardoor de uitkomsten niet robuust zijn. Het model is dan ook weinig voorzichtig te noemen.

60. Met het vaststellen van de efficiëntie van TenneT op 85% zonder toepassing van enige voorzichtigheidsmarge gaat de ACM compleet voorbij aan de onzekerheden en de gevoeligheid voor fouten – hetgeen blijkt uit het verloop van de studie – die gepaard gaan met de benchmarkstudies. Zoals TenneT heeft aangetoond zijn er significante datafouten geconstateerd in de modellen die nogal wat uitmaken voor de efficiëntiemeting. Zo leidde één van de vele datafouten tot een vermeende inefficiëntie van maar liefst 31%. Door het gebrek aan een sanity check door het Consortium (en ACM) zou dit dus de finale efficiëntiescore van TenneT zijn geweest als de datafout niet was geconstateerd. Het model en de datavalidatie zijn dus niet voorzichtig of robuust te noemen en er is

[47] Dit kan juist leiden tot een hogere vermeende inefficiëntie dan de daadwerkelijke inefficiëntie, doordat ongeobserveerde heterogeniteit en standaard meetfouten worden aangezien voor inefficiëntie. Dit risico is nog groter voor de internationale TSO benchmark met een grote heterogeniteit en een zeer kleine vergelijkingsgroep. Meer geavanceerde modellen (die helaas vanwege de kleine peer group niet mogelijk lijken) erkennen immers wel het risico op ongeobserveerde heterogeniteit en standaard meetfouten. Dit leidt tot meer stabiele scores.

[48] Dit zijn de eigen woorden van de ACM in het beroep van TenneT tegen de methodebesluiten voor de vijfde reguleringsperiode. CBb, 22 februari 2012, rndnr. 153.

wel degelijk aanleiding om de efficiëntiemeting bij te stellen met een voorzichtigheidsmarge.

61. Gezien de significante en evidente datafouten heeft TenneT er dan ook geen vertrouwen in dat de door haar niet gecontroleerde data van andere TSO's (in de STENA2012-vergelijking) geen fouten bevatten. TenneT heeft in de landspecifieke studie namelijk alleen de mogelijkheid om haar eigen inputdata te valideren. TenneT is van mening dat de ACM de resultaten op niet-prudente wijze interpreteert en kwalijker nog, toepast. De keuze om de voorzichtigheidsmarge niet toe te passen is inconsistent met de gekozen beleidslijn van de ACM in voorgaande studies en ontbreekt aan een zorgvuldige en voldoende draagkrachtige motivering.

62. In randnummer 30 van de bijlage bij het ontwerpmethodebesluit merkt de ACM op dat de efficiëntiemeting van 85% in lijn is met de efficiëntiemeting ten behoeve van de vijfde reguleringsperiode (STENA2009). Toen verklaarde de ACM de EHS-netten 57% efficient en de HS-netten 100%. Rekening houdend met een iets groter aandeel van de HS-netten in de omvang van het totale net, betekent dit dat TenneT sinds de vorige meting licht efficiënter is geworden, zo stelt de ACM.

63. TenneT kan bovengenoemde redenering van de ACM niet volgen. De ACM doet het hier voorkomen alsof de uitkomst van de STENA2012-studie logisch is en in het verlengde ligt van de STENA2009-resultaten. Volledigheidshalve benadrukt TenneT dat de efficiëntiemeting van de EHS-netten 47% betrof. De ACM heeft gekozen voor 57% door toepassing van een voorzichtigheidsmarge vanwege het feit dat de STENA2009-studie betrekking had op het jaar 2006 en TenneT sinds die tijd efficiënter heeft kunnen worden. Voorts heeft de ACM ervoor gekozen om rekening te houden met eventuele onzekerheden ten aanzien van de benchmarkstudie. Overigens heeft de ACM niet de HS-netten 100% efficient verklaard, maar kon er door gebrek aan data(kwaliteit) geen zinvolle vergelijking worden gemaakt.[49] Op basis van de conclusies uit de internationale benchmark zou TenneT dus in 5 jaar tijd een onrealistisch groot (vermeend) inefficiëntiegat (van 47% naar 85%) hebben gedicht. Dit toont eens te meer aan dat de resultaten niet deugen en onvoldoende robuust zijn.

64. Bovendien variëren de efficiëntiemetingen van de overige deelnemende TSO's in de benchmarkstudie tussen de 20% en 50% tussen de e3grid2012- en de e3grid2009-studie, voornamelijk door methologische wijzigen. Dit illusteert het gebrek aan robuustheid van internationale TSO benchmarking. De efficiëntiemeting van TenneT in 2009 werd van 100% in e3grid2009 teruggebracht naar 47% in STENA2009. In 2012 werd TenneT van 100% in e3grid2012 naar 85% in STENA2012.

Niet-gebenchmarkte kosten

65. In randnummer 31 van bijlage 3 bij het ontwerpmethodebesluit stelt de ACM dat de efficiëntiemeting niet wordt toegepast op de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten voortvloeiend uit

[49] Overigens laten ook de efficiëntiescores van andere Europese TSO's grote fluctuaties zien in de score tussen de studies in 2009 en 2012, hetgeen het gevolg is van wijzigingen in het model en de methodologie.

InterTSO compensation. Als reden hiervoor geeft de ACM dat deze kosten niet zijn betrokken bij de bepaling van de efficiëntiemeting in e3grid2012. TenneT onderschrijft deze beleidskeuze van de ACM. Immers, als bepaalde kosten niet zijn meegenomen in de efficiëntievergelijking, heeft de ACM geen informatie over de mate van efficiëntie van deze kosten.

66. Echter, de ACM past wél de efficiëntieparameter toe op de totale GAW van TenneT. Dit is voor TenneT onbegrijpelijk. In de GAW zitten namelijk kosten die niet zijn betrokken in het benchmarkonderzoek. Het gaat hier bijvoorbeeld om terreinen en overige gebouwen die een significant onderdeel van de totale GAW uitmaken. Dit geldt overigens ook voor bepaalde operationele kosten zoals planningskosten voor uitbreidingsinvesteringen. Ook de financieringskosten waren geen onderdeel van de efficiëntievergelijking.

67. TenneT vraagt zich hardop af of de gekozen beleidslijn van de ACM niet in strijd is met de uitspraak van het CBb van 22 februari 2012. [50] Immers, op basis van die uitspraak, kan een efficiëntiemeting niet worden toegepast op kosten die niet gebenchmarkt zijn. Het CBb oordeelde namelijk dat een efficiëntieparameter pas op bepaalde kosten kan worden toegepast als de bepaling van deze parameter op deugdelijk onderzoek naar de (in)efficiëntie van *deze* kosten berust.

Toepassing op GAW HS

68. Behalve de kosten van de EHS-netten zijn nu ook de kosten van de HS-netten van TenneT meegenomen in de studie. De ACM stelt in randnummer 5 van bijlage 3 van het ontwerpmethodebesluit dat in de vorige benchmarkstudie de HS-netten van TenneT niet zijn meegenomen, omdat niet de juiste datakwaliteit bereikt kon worden.

69. Het Consortium heeft overigens met betrekking tot de HS-netten bevestigd dat niet alle TSO's in de subset data in voldoende detail hebben opgeleverd om een gedetailleerde analyse van de kosten op HS-niveau te maken.[51] Dit maakt TenneT (nog) minder vergelijkbaar. In de zienswijze van 11 juni 2013 van TenneT op het ontwerpmethodebesluit voor de algemene transporttaken heeft TenneT reeds aangegeven fundamenteel tegen de benchmark van de GAW HS 2007 te zijn. De overdracht aan TenneT is namelijk wettelijk afgedwongen en de GAW HS 2007 is daarnaast vastgesteld door de ACM zelf.

70. TenneT (en haar aandeelhouder) hebben er op zijn minst mogen vertrouwen op het eerder genomen besluit van de ACM inzake de efficiënte van de GAW HS 2007. TenneT heeft reeds aangegeven dat een dergelijke reguleringswijze geen blijk geeft van regulatory best practice.[52] TenneT verzoekt de

[50] CBb van 22 februari 2012 (LJN: BV6476) (onder verwijzing naar rechtsoverweging 6.2 van zijn uitspraak van 29 juni 2010 (LJN: BM9471).
[51] Bovengenoemde subset bestaat uit 5 TSO's die een hoger aandeel HS-netten hebben dan de gemiddelde TSO. Er zijn slechts 4 TSO's die een hoger aandeel HS-netten heeft dan TenneT. Eindrapport STENA2012, p,8.
[52] Zienswijze, randnummer 206. Competition Commission, *final determination in Phoenix Natural Gas Limited,* zie competition-commission.org.uk, 28 november 2012, chapter 8. Zie ook: Frontier Economics, *Don't look back in anger, CC rejects retrospective regulation in phoenix gas case*, January 2013, www.frontier-economics.com.

ACM nogmaals om de GAW HS 2007 buiten de reikwijdte van enige efficiëntievergelijking te houden. Bovenstaande redenering gaat ook op voor de GAW EHS 2000; ook deze zou volgens TenneT buiten de scope van de internationale benchmark dienen te blijven.

V. DYNAMISCHE EFFICIENTIE

71. De ACM heeft in het ontwerpmethodebesluit de generieke korting voor de algemene productiviteitsontwikkeling voor TenneT van +1,4% per jaar niet aangepast naar aanleiding van de e3grid2012-studie, waarop de ACM zich in het ontwerpmethodebesluit heeft gebaseerd.

72. Uit het e3grid2012-onderzoek, waarin de TSO's met elkaar vergeleken worden, volgt een negatieve waarde van de dynamische efficiëntie (productiviteitsverbetering). Dit in tegenstelling tot het CEPA-onderzoek naar de frontier shift voor de Nederlandse energiesector.

73. Het feit dat de productiviteitsontwikkeling in de periode 2007 tot en met 2011 een negatieve waarde laat zien past bij het beeld dat TenneT reeds meerdere malen heeft geschetst, namelijk dat de TSO's aan de vooravond staan van omvangrijke investeringsprogramma's om de inpassing van duurzame energie en marktintegratie te faciliteren. Hiertoe maken de TSO's aanzienlijk meer (voorbereidings)kosten die (nog) niet tot uitdrukking komen in de outputfactoren.

74. Het is opmerkelijk dat de ACM de statische efficiëntieparameter toepast op basis van de Europese vergelijkingsstudie met TSO's, maar er vervolgens voor kiest om de dynamische efficiëntiescore niet toe te passen op basis van dezelfde Europese vergelijking. Als de ACM stelt dat de benchmark zo betrouwbaar en robuust is, hetgeen volgens TenneT geenszins gesteld kan worden, is het onbegrijpelijk dat de ACM ervoor kiest om de statische efficiëntieparameter wel te baseren op de benchmarkstudie, maar vervolgens er voor kiest om de dynamische efficiëntieparameter niet te baseren op dezelfde studie. Overigens wordt niet toegelicht waarom deze keuze voor de frontier shift uit de oudere CEPA-studie de voorkeur geniet boven de meest recente e3grid-resultaten. Ook hier ontbreekt de benodigde zorgvuldigheid en draagkrachtige motivering aan het besluit.

75. De keuze van de ACM wekt toch sterk het vermoeden van 'cherry picking' op. De Europese studie genereerde immers een negatieve frontier shift die bij toepassing in de methode een positief effect zou hebben op de toegestane omzet van TenneT. De ACM heeft ook niet in ogenschouw genomen, althans dit blijkt niet uit de motivering van het ontwerpmethodebesluit, hoe de resultaten zich tot elkaar verhouden en of beide parameters gecombineerd kunnen worden.

76. Sterker nog, de ACM rept geen woord in het gewijzigd ontwerpmethodebesluit over de meest recente resultaten van de frontier shift uit de e3grid2012-studie. De ACM kiest voor de frontier shift zoals onderzocht door CEPA, terwijl de ACM beschikt over de meest recente informatie over de

productiviteitsverbetering en kostenontwikkeling van Europese TSO's.[53] TenneT is van mening dat de ACM bij de totstandkoming van het ontwerpmethodebesluit verplicht is om uit te gaan van de meest recente, betrouwbare en robuuste informatie omtrent de statische en dynamische efficiëntie van TenneT (zoals de e3grid2012-studie volgens de ACM is).

77. TenneT meent dat de keuze van de ACM voor de frontier shift in strijd is met de Europese doelstelling in de zin van artikel 14 van Verordening 714/2009. Volgens deze doelstelling moeten de vastgestelde tarieven een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. De studie die hier het dichtste bij in de buurt komt is de e3grid2012-studie aangezien deze een vergelijking maakt van Europese elektriciteit TSO's. Het CEPA-onderzoek gaat mede uit van de productiviteitsverbeteringen in andere, minder representatieve, sectoren.

VI. CONCLUSIE

78. In de voorgaande hoofdstukken heeft TenneT uitvoerig uiteengezet op welke punten de nieuwe benchmarkstudie waarop de ACM zich voor het bepalen van de doelmatigheid van TenneT heeft gebaseerd, ondeugdelijk en onbetrouwbaar is. De resultaten van een benchmarkonderzoek van deze aard zijn daarnaast veel te onzeker om het aanvaardbaar te doen zijn om gebruikt te worden als basis voor een zo ingrijpende bevoegdheidsuitoefening als waarvan met het vaststellen van de methode van regulering sprake is.

79. TenneT is van mening dat de ACM het ontwerpbesluit zoals gewijzigd door de nieuwe paragraaf 8.2.3 in het licht daarvan niet ongewijzigd kan omzetten in het definitieve methodebesluit.

[53] De e3grid2012 studie is afgerond in juli 2013. Het CEPA-onderzoek is afgerond in november 2012.