Autoriteit
Consument & Markt

Ons
kenmerk: ACM/DE/2013/204144
Zaaknummer: 12.0238.52

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

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.

Autoriteit
Consument & Markt

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 30
6.3 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek 32

7 Uitgangspunten van de methode van regulering 34

7.1 Omzetregulering en benchmarking 34
7.2 Duur van de reguleringsperiode 36
7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina 36

8 Methode tot vaststelling van de x-factor 38

8.1 Kernbegrippen 38
8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters 41
8.2.1 Redelijk rendement 41
8.2.2 Regulatorische kosten 44
8.2.3 Statische efficiëntie (theta) 48
8.2.4 Dynamische efficiëntie (frontier shift) 56
8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten 60
8.3.1 Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten 60
8.3.2 Bepalen begininkomsten 64
8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten 65
8.4.1 Efficiënte beheerkosten 65
8.4.2 Efficiënte overige operationele kosten 68

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor 70

9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina 71

10 Relatie tot tarievenbesluiten 72

11 Dictum 76

Begrippenlijst 77

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules

Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC

Bijlage 3: Zienswijzebijlage

Autoriteit
Consument & Markt

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: rekenvolumina[1]), 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. ACM is zich ervan bewust dat er voorstellen tot wijziging van de E-wet bij de Eerste Kamer zijn 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 of bijzonder omstandigheden daartoe nopen. Daarom abstraheert ACM in dit besluit van deze wijzigingen.

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 reguleringssystematiek 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 reguleringssystematiek 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 drie bijlagen toegevoegd aan het besluit. 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. Bijlage 3 is de zienswijzebijlage en is onderdeel van dit besluit voor zover het betrekking heeft op dit besluit. In deze bijlage geeft ACM haar reactie op de zienswijzen van belanghebbenden.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

8. 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.

9. 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.

10. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informerend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, Gasunie Transport Services (hierna: GTS) en de regionale netbeheerders. Voor de klankbordgroep heeft ACM TenneT, GTS, de regionale netbeheerders, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen uitgenodigd.[2]

11. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van negentien organisaties zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.[3] Er hebben in totaal tien bijeenkomsten plaatsgevonden voor het vaststellen van het ontwerpbesluit, 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[4].

[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 Cogas Infra & Beheer B.V.(hierna: Cogas), 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: Nogepa), 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).

[4] http://www.acm.nl.

12. 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.

13. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 1 mei 2013 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken zes weken ter inzage gelegd. Tegelijk met de ter inzagelegging heeft ACM in de Staatscourant van 1 mei 2013 kennis gegeven van het ontwerpbesluit. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit op de internetpagina van ACM gepubliceerd.

14. Op 31 mei 2013 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting is op de internetpagina van ACM gepubliceerd. Ook heeft ACM de schriftelijke zienswijzen gepubliceerd op haar internetpagina. ACM geeft in bijlage 3 haar reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, dan is dit in het onderhavige besluit duidelijk aangegeven.

15. Op 26 juli 2013 heeft ACM per brief en per e-mail de resultaten van de nieuwe internationale benchmarkonderzoeken inclusief de nieuwste inzichten ten aanzien van de mate van efficiëntie van TenneT aan TenneT en andere belanghebbenden toegestuurd. ACM heeft daarbij aangegeven hoe zij voornemens is deze inzichten te verwerken in het methodebesluit. Tevens heeft ACM de onderzoeken en de aangepaste besluittekst gepubliceerd op de internetpagina van ACM. Tot en met 3 september 2013 hadden belanghebbenden de gelegenheid om schriftelijk op de rapporten en de aangepaste besluittekst te reageren. ACM heeft de schriftelijke reacties gepubliceerd op haar internetpagina.

16. De voorbereidingsprocedure is uitgebreid met nog twee laatste bijeenkomsten met de hierboven genoemde klankbordgroep op 10 september 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM.

3 Wettelijk kader

17. 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

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

19. 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."

20. 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."

21. 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."

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

"De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 41b[5], 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

23. 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 ingevoed;
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;

[5] 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

24. De Verordening 714/2009[6] (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 nettarieven in rekening gebracht voor individuele transacties inzake aangegeven doorvoerstromen."

Overige relevante wetgeving

25. Per 1 juli 2011[7] 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

[6] 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.

[7] Staatsblad 2010, nr. 810.

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."

4 Context van dit besluit

26. 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

27. 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 net[8] 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.

28. 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.[9] 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.[10] 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.[11] TenneT beheert tevens de

[8] 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.

[9] Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de E-wet.

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

[11] 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.[12]

29. De hoogspanningsnetten (hierna: HS-netten) van Stedin en van Liander-Randmeren vallen niet onder het beheer van TenneT. Deze netten[13] 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 reguleringssystematiek voor TenneT.

30. In artikel 16, eerste lid, van de E-wet zijn de taken met betrekking tot het transport van elektriciteit in Nederland voor een netbeheerder vastgelegd[14] (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.

31. Ingevolge de artikelen 10 en 16 van de E-wet heeft de landelijk netbeheerder een wettelijk monopolie. Hij ondervindt bij het beheer van het landelijk transportnet geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van directe concurrenten zou ertoe kunnen leiden dat hij 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

[12] Ingevolgde artikel 10 Aa, eerste lid, artikel 10, tweede lid, en artikel 1, eerste lid, onderdeel at, van de E-wet.

[13] 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.

[14] 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.

landelijk netbeheerder op de lange termijn in ieder geval geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

32. 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*"[15] en waarmee "*netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering*" [16] krijgen. Met de vaststelling van een reguleringssystematiek 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 sturingsinstrumenten[17] de verschillende maatschappelijke belangen zoals prijs en kwaliteit te prikkelen. De toepassing van de vastgestelde reguleringssystematiek 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 …

33. 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.

34. 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 …

35. 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

[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

[17] Zoals het toezicht op de kwaliteit en capaciteit en op naleving van de technische codes.

hoogste vijf jaar vast:
a. de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering,
[…]
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

36. 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."

37. 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 formule, 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."

38. 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.

39. 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 luidden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3."

40. 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."

41. Daarnaast dient 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 het eerstvolgende jaar te 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

42. 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 parlementaire geschiedenis.

5.1 Europese doelstellingen

43. 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.

44. 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.

45. 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.[18] 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.

[18] ACM bespreekt de reguliere uitbreidingsinvesteringen in hoofdstuk 6 en paragraaf 8.4.1.

46. 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.[19]

5.2 Nationale doelstellingen

47. ACM onderscheidt vier wettelijke doelstellingen voor de methode tot vaststelling van de x-factor en de rekenvolumina. 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

48. 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 monopoloïde 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

[19] 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 efficiencyniveau dienen te verhogen." [20]

49. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die kosten[21] 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.[22] 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.

50. 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 49 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.

51. 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

[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13.

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

[22] 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.

52. 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." [23]

53. 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 46). 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.[24] ACM legt deze efficiëntiedoelstelling in de nieuwe reguleringsperiode op aan TenneT.

5.2.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

54. 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 49 en 50 toegelicht.

5.2.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

55. 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

[23] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

[24] 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.[25]

"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 objectiveerbare 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." [26]

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." [27]

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." [28]

56. Deze doelstelling van de wetgever raakt aan de eis uit de Verordening beschreven in randnummer 43 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.

---

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

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

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

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

5.2.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport

57. 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).[29] 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 reguleringswijze op twee punten af van de reguleringswijze 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." [30]

58. 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.

59. 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 het toezicht op de naleving van 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

60. Per 1 juli 2011[31] heeft ACM ten dienste van de tariefregulering van netbeheerders een nieuwe bevoegdheid gekregen.[32] Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet, welke luidt:

---

[29] Artikel 41d, eerste lid, van de E-wet.

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

[31] Staatsblad 2010, nr. 810.

"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."[33]

61. 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.

62. 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*

[32] 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.

[33] 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.

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 geleidelijkheid en de formule waarbij naar het voorgaande jaar wordt gekeken)."[34]

63. 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.

64. 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. Voor het onderhavige methodebesluit is deze afweging opgenomen in paragraaf 8.3.

[34] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 3, 30/31.

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten

65. 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).

66. 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 reguleringssystematiek heeft aangebracht ten opzichte van het besluit van 13 september 2010.[35]

6.1 Uitgevoerde onderzoeken

"Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering"

67. Over de wettelijke doelstelling "bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering" merkt ACM het volgende op. ACM heeft via de reguleringssystematiek 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.

68. 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).

[35] Met kenmerk 103096_1/242.

Berenschot heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode november 2011 tot en met april 2012.[36]

69. 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 bezien heeft Nederland onverminderd een laag storingsniveau. In dit verband merkt ACM in aanvulling op het Berenschot rapport op dat ook uit eigen outcome berekeningen[37] van ACM blijkt dat de tarieven voor afnemers zijn gedaald zonder dat de betrouwbaarheid van het energietransport daaronder heeft geleden.

70. 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.[38] 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.

71. 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 betrok 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

[36] Berenschot, *Tariefregulering in retrospectief*, 11 april 2012, zie http://www.acm.nl.

[37] NMa Working papers, *Outcome van NMa-optreden, Resultaten voor 2012*, No 8, februari 2013, zie http://www.acm.nl.

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

elektriciteit en gas. ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van dit onderzoek[39] in meer detail in paragraaf 8.2.4.

"Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk"

72. 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 financierbaar 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.

73. 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 winstenonderzoek[40] 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). ACM verwacht binnen enkele maanden na publicatie van dit besluit een nieuw winstenonderzoek te publiceren dat betrekking heeft op het jaar 2011 en 2012.

74. 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. Op grond hiervan 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.

---

[39] Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, zie http://www.acm.nl.

[40] Zie de publicatie van 12 april 2012 op http://www.acm.nl.

75. In opdracht van ACM heeft Fakton een audit verricht op de juistheid van de werking van deze compensatieregeling. Fakton heeft dit onderzoek[41] 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.[42] Hierdoor is het niet van belang of de kapitaalkosten juist zijn ingeschat.

"Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid"

76. 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.

77. ACM heeft eerst een onderzoek laten uitvoeren door Oxera[43] 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-Bridge[44] en Frontier Economics (met Consentec)[45] 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.

78. 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.

---

[41] Fakton, *Audit compensatieregeling voor de reguleringsvertraging*, 27 november 2012, zie http://www.acm.nl.

[42] Het beoogde rendement is de WACC.

[43] Oxera, *How can the NMa assess the efficiency of an electricity TSO?*, september 2012, zie http:// www.acm.nl.

[44] E-Bridge, *Study of the feasibility of determining TenneT's cost efficiency via process benchmarking*, 29 februari 2012, zie http://www.acm.nl.

[45] Frontier Economics, *The potential application of reference network modelling to TenneT*, februari 2012, zie http://www.acm.nl.

6.2 Toekomst van de regulering

79. 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 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.

80. 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.

81. 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 ingevoed dan in andere regio’s.

82. 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.[46] PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode maart tot en met september 2012.[47] 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.

---

[46] Dit staat ook wel bekend als de ‘trias energetica’.

[47] PwC, *De toekomst van tariefregulering*, 7 september 2012, zie http:// www.acm.nl.

Forse investeringen in het netwerk

83. 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.

84. ACM constateert dat de wettelijke regeling voor “bijzondere” uitbreidingsinvesteringen[48] hierin voorziet. Via deze regeling krijgt TenneT immers gedurende een reguleringsperiode reeds de kosten van bijzondere uitbreidingsinvesteringen of investeringen die vallen onder de Rijkscoördinatieregeling direct vergoed. Daarnaast beschikt TenneT over veilinggelden,[49] 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. Ten overvloede merkt ACM op dat het gebruikelijk is dat een dergelijk omvangrijk investeringsprogramma ook extra kapitaal van de aandeelhouder en andere vermogensverschaffers vergt om de initiële investeringsuitgave te financieren.

85. 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 20e, 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

86. 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

[48] Dit zijn investeringen in de zin van artikel 20d en 20e van de E-wet.

[49] De veilinggelden zijn ondergebracht in de Stichting Doelgelden en kunnen worden aangewend voor investeringen in interconnectoren.

methodebesluit voor de systeemtaken van TenneT. ACM merkt op dat deze werkwijze niet nieuw is.

Verduurzaming

87. 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.

88. 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 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

89. 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.

90. Ten eerste heeft ACM besloten om aan de methode een vergoeding voor de kapitaalkosten en de algemene operationele kosten van 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. Mede in verband met deze wijziging en met het oog op de consistentie met de methode van regulering van andere netbeheerders, is ACM niet meer voornemens om in de tarievenbesluiten de compensatieregeling, zoals bedoeld in randnummer 74 toe te passen.

91. 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.

92. Ten derde heeft ACM besloten om de nieuwste inzichten met betrekking tot de efficiëntie van TenneT te verwerken in onderhavig besluit. Dit betreft een wijziging ten opzichte van het besluit van 13 september 2010 en ten opzichte van het ontwerp methodebesluit. Deze wijziging komt in paragraaf 8.2.3 aan de orde.

93. Ten vierde heeft ACM in haar methode van regulering betrokken de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement),neergelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet. Hiertoe heeft zij in het methodebesluit een beoordelingskader opgenomen. ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 8.3. De toepassing van dit beoordelingskader heeft geleid tot het besluit de begininkomsten niet aan te passen aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement).

94. Ten vijfde heeft ACM besloten om de regulering van de algemene operationele kosten te wijzigen. ACM heeft besloten om de algemene operationele kosten af te leiden uit de gemiddelde gerealiseerde kosten in de jaren 2010, 2011 en 2012. Deze wijziging komt in paragraaf 8.4.1 aan de orde.

95. Ten zesde heeft ACM besloten om de regulering van de overige operationele kosten te wijzigen. De eerste wijziging is dat ACM voor de overige operationele kosten 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 van de inkoopkosten.[50] Deze wijzigingen komen in paragraaf 8.4.2 en hoofdstuk 10 aan de orde.

96. Ten zevende heeft ACM het nieuwe tweede lid van artikel 41b van de E-wet geïmplementeerd dat per 1 juli 2011 in werking is getreden.[51] 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 vergoeding wordt direct verwerkt in de tarieven die TenneT in het eerstvolgende jaar in rekening kan brengen en verloopt dus buiten de regulering om. Deze wijziging komt daarom in hoofdstuk 10 aan de orde.

[50] Zijnde netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen.

[51] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 904, nr. 47.

7 Uitgangspunten van de methode van regulering

97. 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).

98. 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 methodebesluit van 26 september 2013 met kenmerk 2.013.204.145.

99. 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

100. 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 reguleringsystematiek van de regionale netbeheerders elektriciteit.

101. 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 tariefffluctuaties, 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.

102. 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).[52] 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).

103. 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.

104. 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.

105. 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*."[53] 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.

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

[53] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13 en 14.

7.2 Duur van de reguleringsperiode

106. 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.

107. 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 reguleringssystematiek 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”.[54] 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

108. 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.

109. 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 objectiveerbaarheid en stabiliteit van voorspellingen die niet op historische gegevens zijn gebaseerd vaak onderwerp van discussie zijn. 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.

[54] Zie www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez.

110. Volgens de wettelijke formule[55] 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

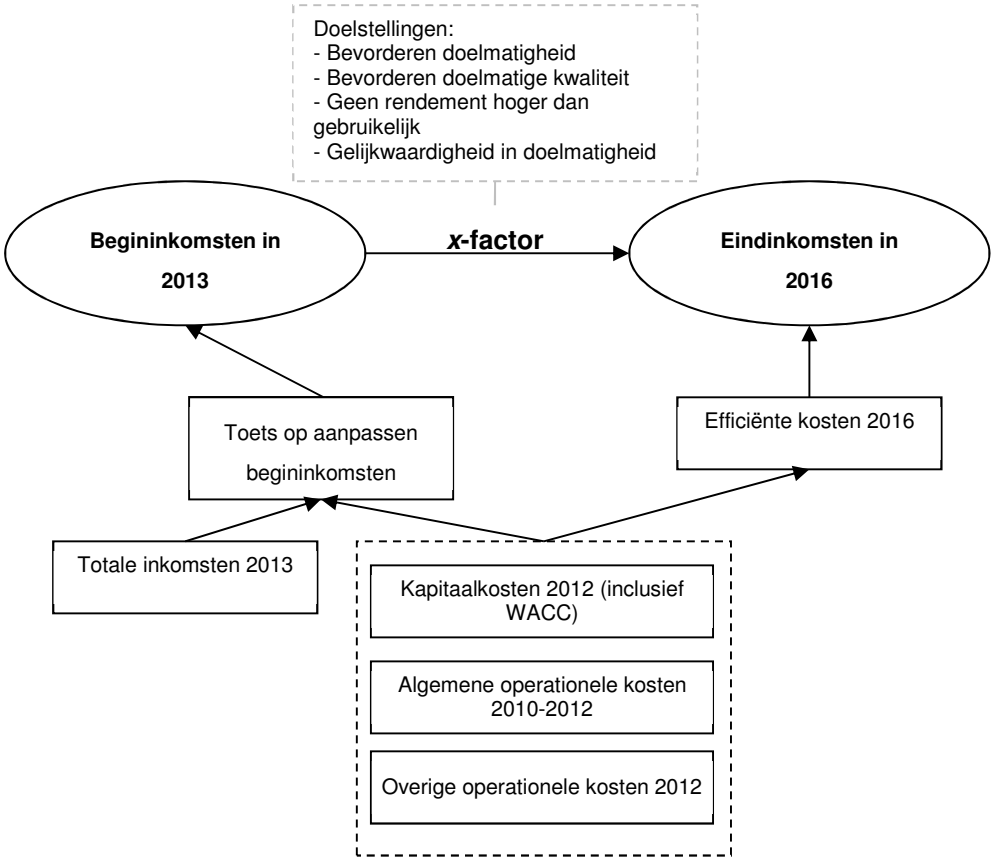
111. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de methode tot vaststelling van de x-factor. Zij motiveert daarbij haar gemaakte keuzes. ACM is van oordeel dat met de methode de doelstellingen van de wetgever zo goed mogelijk behaald zullen worden.

112. 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

113. 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.

114. ACM beoogt aan het einde van de reguleringsperiode 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

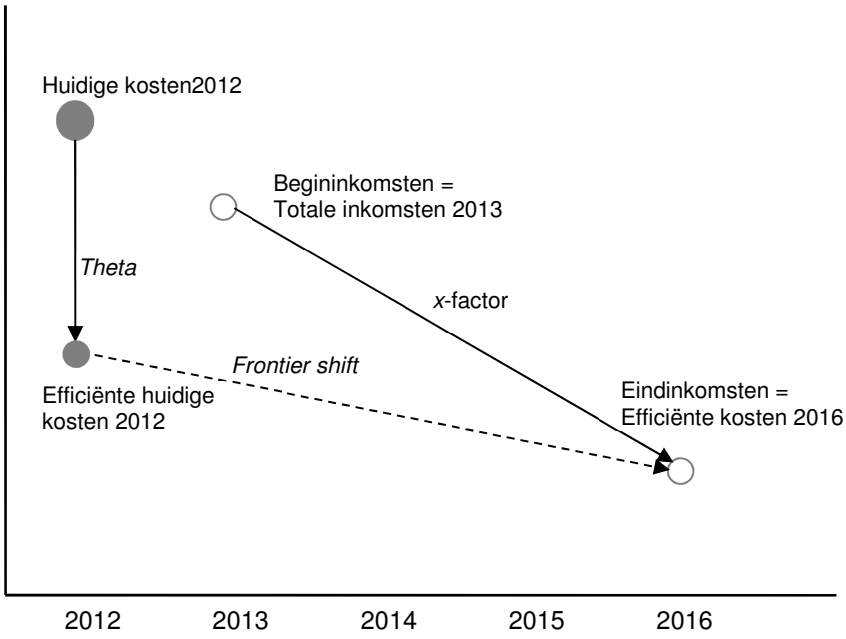
115. ACM definieert de *begininkomsten* van de zesde reguleringsperiode voor TenneT als de totale inkomsten voor het jaar 2013 waarop de x-factor wordt toegepast volgens de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet ter bepaling van de totale inkomsten voor het jaar 2013.

116. 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.

117. 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.

118. 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

119. 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, specifiek voor algemene operationele kosten de jaren 2010 tot en met 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

[56] Zie www.acm.nl.

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 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).

120. 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 het merendeel van de klankbordgroep aangegeven dit een adequate verdeelsleutel te vinden.

8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters

121. 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 vermogen[57] en kosten of opbrengsten voortvloeiende uit InterTSO compensation.[58]

8.2.1 Redelijk rendement

122. Om de tekst overzichtelijk te houden, bespreekt ACM hieronder alleen de algemene uitgangspunten die ACM hanteert bij het vaststellen van het redelijk rendement. De

[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 transmissietarifering.

gedetailleerde beschrijving van de methode voor de berekening van het redelijk rendement is beschreven in bijlage 2.

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

124. 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).

125. 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 waarde 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.

126. 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.

127. 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 waardes 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 waardes 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 waardes van de parameters.

128. 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 één van de doelstellingen van de regulering, namelijk dat de netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk is.

129. In lijn met het wettelijke kader en met de door ACM toegepaste reguleringssystematiek, 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]

130. 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

[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,http:// www.acm.nl.

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.

131. 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

132. 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

133. 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]

134. 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

[62] Zie http://www.acm.nl voor de rapporten van NERA Economic Consulting.

[63] Zie formule (12) in bijlage 1.

[64] Zie formule (13), (14) en (15) 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.

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
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

135. 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 TenneT[67] (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

136. 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

[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.

[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.

I	Hoogspanningslijnen: - Mast en fundatie - Elektrotechnisch deel	 55 jaar 40 jaar
II	Hoogspanningskabels	50 jaar
III	Hoogspanningsstations: - Primair - Primair - Secundair	 40 – 45 jaar 25 jaar 20 – 30 jaar
IV	Vermogenstransformatoren (incl. “transformatorhuisje”)	35 jaar
V	Overig vast actief: - Terreinen - Gebouwen - Telecommunicatienet - Computerapparatuur - Overige bedrijfsmiddelen	 Nihil 25 – 50 jaar 10 jaar 3 – 5 jaar 5 – 10 jaar

137. 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]

Desinvesteringen

138. 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

[68] Zie formule (16) in bijlage 1.

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.

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

140. Wanneer een actief wordt gedesinvesteerd, 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.

141. Naar aanleiding van een zienswijze op het ontwerpbesluit heeft ACM dit randnummer opgenomen. ACM houdt bij het berekenen van de kapitaalkosten rekening met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen. ACM doet dit om te voorkomen dat afnemers nog betalen voor een gedesinvesteerd 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

142. 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.

143. 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 compensation). Zoals in randnummer 121 is

vermeld, maakt ACM onderscheid tussen operationele kosten voor EHS-netten (inclusief de operationele kosten die samenhangen met de NorNed-kabel) 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 betrekt in haar reguleringsmethode. Ten aanzien van de kosten of opbrengsten voortvloeiende uit InterTSO compensation merkt ACM op dat deze kosten alleen betrekking hebben op de EHS-netten van TenneT.

144. Ten aanzien van de algemene operationele kosten merkt ACM het volgende op. ACM hanteert als kostenbasis het gemiddelde van de algemene operationele kosten in de jaren 2010 tot en met 2012. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit en ten opzichte van de vorige reguleringsperiode, waarin de algemene operationele kosten werden gebaseerd op het meest recente jaar. ACM licht deze wijziging in paragraaf 8.4.1 nader toe. ACM heeft de gemiddelde algemene operationele kosten afgeleid uit de door TenneT gerapporteerde algemene operationele kosten in de jaren 2010 tot en met 2012, met inachtneming van de RAR. ACM houdt rekening met inflatie en de frontier shift.[69] In paragraaf 8.4.1 onderbouwt ACM dit en licht de methodiek verder toe.

145. Ten aanzien van de overige operationele kosten (zijnde inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten (of opbrengsten) voortvloeiende uit InterTSO compensation) merkt ACM het volgende op. ACM hanteert hierbij de algemene lijn om de kosten uit het meest recente jaar, te weten het jaar 2012, als kostenbasis te hanteren.[70] Dit is een wijziging ten opzichte van de vorige reguleringsperiode, waarin de overige operationele kosten werden gemiddeld. In paragraaf 8.4.2 onderbouwt ACM dit en licht zij de methodiek verder toe.

8.2.3 Statische efficiëntie (theta)

Benchmarkstudie

146. 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 dient te 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. ACM concludeert derhalve 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: benchmarkstudie).

147. De benchmarkstudie staat aan de basis van het bepalen van de efficiënte kosten. De resultaten van deze studie (een efficiëntiemeting) vertaalt ACM namelijk in een efficiëntiepercentage (de theta genoemd) voor TenneT. De efficiëntiemeting geeft aan wat het relatieve efficiënte kostenniveau voor TenneT is, gegeven haar taken en haar netten, in

[69] Zie formule (17) in bijlage 1.

[70] Zie formule (22) in bijlage 1.

vergelijking met het kostenniveau in het jaar 2011 van TenneT. ACM past vervolgens deze meting toe op de relevante kosten.

148. Net als in vorige reguleringsperioden gebruikt ACM in de zesde reguleringsperiode het meest recent uitgevoerde en afgeronde onderzoek naar de efficiëntie van een aantal buitenlandse TSO's, waaronder TenneT. Dit betreft een benchmarkstudie[71] (hierna: e3grid2012[72]) uitgevoerd door een consortium van Frontier Economics Ltd, Consentec GmbH, SumicSid SPRL en PricewaterhouseCoopers (hierna: Frontier e.a.). Dit onderzoek is een vervolg op de onderzoeken die voorafgaand aan eerdere methodebesluiten zijn uitgevoerd.

149. Frontier e.a. hebben e3grid2012 van september 2012 tot en met juli 2013 uitgevoerd. Aan het onderzoek hebben de energietoezichthouders van 16 landen en 19 TSO's actief meegewerkt. Gedurende het onderzoek hebben Frontier e.a., de TSO's en de toezichthouders regelmatig overleg gevoerd.[73] Alle partijen hebben daarbij input kunnen leveren voor de analyses door Frontier e.a.[74] TSO's hebben zelf de benodigde data over de periode 1965 tot en met 2011 aangeleverd ten behoeve van het onderzoek.

150. De opzet van e3grid2012 komt grotendeels overeen met de vorige benchmarkstudie uit 2009[75] (hierna: e3grid2009). e3grid2012 kent echter ook een aantal aanpassingen ten opzichte van e3grid2009. Zo hebben Frontier e.a. behalve de kosten van de EHS-netten nu ook de kosten van de HS-netten van TenneT in de studie meegenomen. In de vorige benchmarkstudie waren de kosten van de HS-netten[76] van TenneT niet meegenomen, omdat niet de juiste datakwaliteit bereikt kon worden. Daarnaast zijn alle HS- en EHS-activa die zijn aangelegd in de afgelopen 50 jaar (dus niet alleen recent verworven activa), in de benchmarkstudie meegenomen.[77]

151. In e3grid2012 hebben Frontier e.a. beoordeeld of, gegeven de bestaande situatie en omvang van het netwerk van TenneT (peiljaar 2011), TenneT dit netwerk efficiënt beheert. Frontier

[71] Frontier e.a., *E3GRID2012 – European TSO Benchmarking Study*, juli 2013, zie http://www.acm.nl.

[72] De term 'e3grid' staat voor European Efficieny analysis for Electricity GRIDs.

[73] Waaronder workshops in Berlijn op 4 oktober 2012 en in Brussel op 13 februari, 26 april en 21 juni 2013.

[74] Hiertoe hebben Frontier e.a. gedurende de looptijd van e3grid2012 een website onderhouden om informatie uit te wisselen tussen Frontier e.a., de TSO's en toezichthouders. Dit platform is intensief en effectief gebruikt door partijen, waaronder TenneT. Daarnaast heeft gedurende de looptijd van e3grid2012 veelvuldig contact plaatsgehad tussen TenneT, ACM en Frontier e.a. per email en telefoon.

[75] SumicSid AB, *International Benchmarking of Electricity Transmission System Operators – final report*, maart 2009, zie http://www.acm.nl.

[76] TenneT heeft deze netten, immers, sinds 2008 in beheer.

[77] Dit is van belang omdat ACM in de vijfde reguleringsperiode de eerdere efficiëntieverklaring van de EHS-netten aangelegd vóór 2000 heeft losgelaten. De activa van vóór 2000 dienen dan ook in de benchmark te worden meegenomen.

e.a. geven in e3grid2012 dus geen oordeel over de efficiënte omvang van het netwerk. Hiermee bedoelt ACM dat e3grid2012 kijkt naar de kosten die TSO's maken in relatie tot de beheerde activa uit hoofde waarvan ze die kosten maken en niet naar de vraag of de keuze om precies die activa aan te leggen wel de meest doelmatige was. Voor de vergelijking maakt Frontier e.a. gebruik van gemiddelde Europese parameters voor bijvoorbeeld de WACC en inflatie. Ook gebruikt zij algemene indicatoren voor afschrijvingstermijnen.

152. De uitkomst van de benchmarkstudie betreft een percentage. Dit percentage, stel bijvoorbeeld 80%, moet zo worden geïnterpreteerd dat TenneT ten opzichte van de best presterende TSO(s) slechts 80% presteert (output levert) voor hetzelfde geld. Anders gezegd, om een eenheid output te leveren maakt TenneT dan 1 / 80% = 125% van de efficiënt geachte kosten.

Onderzoek naar alternatieve benchmarkmethodieken

153. Voorafgaand aan de keuze voor een nieuw benchmarkonderzoek heeft ACM in 2011 Oxera[78] opdracht gegeven om onderzoek te doen naar alternatieve manieren van benchmarking. Op basis van dat onderzoek heeft ACM in 2012 twee vervolgstudies naar alternatieve benchmarkmethodieken laten uitvoeren, te weten *reference modelling* en *proces benchmarking*. Frontier Economics en Consentec[79] hebben verder onderzoek gedaan naar *reference modelling*. Deze aanpak heeft als voordeel dat deze wel de efficiëntie van het netontwerp beoordeelt. ACM concludeert echter dat een *reference modelling* studie op dit moment zwaarder wegende nadelen kent. Zo bleek het vooralsnog praktisch niet mogelijk om de HS-netten van TenneT mee te nemen in zo'n studie. Bovendien richt een *reference modelling* studie zich vooral op de kapitaalkosten, waardoor het de totale kosten benadering veel minder goed ondersteunt dan e3grid2012.

154. E-Bridge[80] heeft voorts in 2012 onderzoek gedaan naar *proces benchmarking*. ACM komt tot de conclusie dat ook dit alternatief op dit moment ongeschikt is, omdat deze aanpak zich vooral richt op de operationele kosten en, net als bij *reference modelling*, de totale kostenbenadering slecht ondersteunt. Daarnaast richt deze aanpak zich gedetailleerd op specifieke bedrijfsonderdelen van TenneT, hetgeen ACM bezwaarlijk vindt vanuit het principe van outputsturing. Tot slot stuitte ook deze aanpak op praktische bezwaren die niet op korte termijn opgelost konden worden.

155. ACM komt tot de conclusie dat met de aanpak van e3grid2012 de efficiëntie van TenneT (peiljaar 2011) zo goed mogelijk wordt bepaald.

---

[78] Oxera, *How can the NMa assess the efficiency of TenneT?,* juni 2011, zie www.acm.nl.

[79] Frontier Economics en Consentec, *The potential application of reference network modelling to TenneT*, februari 2012, zie www.acm.nl.

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

Aanvullende studie naar de efficiëntie van TenneT

156. ACM heeft Frontier e.a.[81] een aanvullende benchmarkstudie[82] (hierna: STENA2012[83]) laten uitvoeren naar de mate van efficiëntie van TenneT ten opzichte van buitenlandse TSO's, bekeken vanuit de Nederlandse situatie. Deze studie is uitgevoerd in de periode april 2013 tot en met juli 2013 en is vergelijkbaar van aard met STENA2009.[84] De aanleiding voor STENA2012 is drieledig.

157. De primaire aanleiding is dat ACM het wenselijk acht dat in de benchmarkstudie zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de uitgangspunten die ACM hanteert in de reguleringssystematiek voor TenneT. Concreet betekent dit dat ACM aan Frontier e.a. heeft gevraagd om in een aanvullende studie de Nederlandse inflatie (cpi), WACC en afschrijvingstermijnen te betrekken. Op deze wijze wordt in de benchmark bekeken hoe goed TenneT presteert ten opzichte van de andere TSO's indien deze andere TSO´s onder dezelfde condities als TenneT zouden hebben geopereerd[85]. Dit betekent dat een voor TenneT zo precies mogelijke vergelijking wordt gemaakt ten opzichte van de andere deelnemende TSO´s.

158. De tweede aanleiding behelst het volgende. De kosten van TenneT hebben als uitgangspunt gediend voor e3grid2012. Echter, de kosten uit hoofde van de NorNed-kabel zijn daarbij ook meegenomen in e3grid2012, terwijl de kosten van de investering in de NorNed-kabel nagenoeg geheel zijn bekostigd uit de veilinggelden. Er zijn daardoor nagenoeg geen kapitaalkosten uit hoofde van de NorNed-kabel die gereguleerd worden via onderhavig methodebesluit. ACM heeft daarom ook inzicht nodig in een efficiëntiemeting waarbij de NorNed-activa en de kosten gemaakt uit hoofde daarvan geen onderdeel uitmaken van de benchmark. Ten overvloede merkt ACM hierbij op dat deze wijziging in lijn is met de wijze waarop de benchmarkstudies in de vorige reguleringsperiode zijn uitgevoerd. In de vorige reguleringsperiode hadden de benchmarkstudies immers betrekking op een periode waarin de NorNed-kabel nog niet in gebruik was genomen en waren deze kosten dus ook niet in de studies betrokken.

159. Ten derde heeft ACM behoefte aan een separate efficiëntiemeting met betrekking tot het EHS-net. Deze behoefte is er omdat ACM 40% van de beheerkosten die betrekking hebben op het EHS-net toerekent aan de systeemtaken van TenneT (en daarmee 60% aan de

[81] Met uitzondering van PwC die geen aandeel had in STENA2012.

[82] Frontier e.a., *STENA2012 - Benchmarking TenneT TSO 2007-2011*, juli 2013, zie http://www.acm.nl.

[83] De term STENA staat voor Special TENnet Assessment.

[84] SumcSid, *PROJECT STENA, Benchmarking TenneT EHV/HV, FINAL RESULTS*, maart 2010, zie http://www.acm.nl.

[85] Zie Frontier Economics en SumicSid, Comparing the STENA2012 and e3grid2012 results for TenneT NL, september 2013.

transporttaak), omdat de systeemtaken van TenneT uitsluitend betrekking heeft op het EHS-net.

160. Omwille van de redenen zoals verwoord in randnummers 157 tot en met 159 van onderhavig besluit, stelt ACM de efficiëntie van TenneT vast op basis van de resultaten van STENA2012 en niet op basis van de resultaten van e3grid2012. ACM merkt hierbij op dat STENA2012 uitgaat van de toegepaste benchmarkmethode en van de activa- en kostenbasis zoals gehanteerd in e3grid2012. Daarmee verhoudt STENA2012 zich tot e3grid2012 als een logische en consistente opvolging daarvan en niet als een op zichzelf staande benchmarkstudie.

161. Voor wat betreft de benchmarkmethodiek kan opgemerkt worden dat in beide studies (e3grid2012 en STENA2012) is gekozen voor een DEA[86] 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. De keuze voor deze indicatoren volgt uit een statistische analyse.

162. Een belangrijke eigenschap van DEA-modellen is dat de efficiëntie van TSO's op een voor TSO's voorzichtige wijze wordt gemeten. Dit betekent dat DEA eerder geneigd is een overschatting te geven van de efficiëntie van een individuele TSO's dan een onderschatting.

163. Voorts dient over de benchmarkmethodiek opgemerkt te worden dat van de drie indicatoren die in het model zijn gebruikt de indicator voor het netwerk op voorhand moet worden gezien als de belangrijkste kostenveroorzakende indicator, en derhalve als belangrijkste indicator om de kostenefficiëntie te verklaren. De indicatoren voor bevolkingsdichtheid en hoekmasten dienen meer gezien te worden als variabelen die een verklaring kunnen geven voor kostenverhogende dan wel -verlagende neveneffecten. Om deze reden is in e3grid2012 en STENA2012 gewerkt met zogenaamde *weight restrictions*. Dit houdt in dat de indicatoren bevolkingsdichtheid en hoekmasten gelimiteerd zijn met betrekking tot de bijdrage die zij mogen hebben in het verklaren van de efficiëntie van een TSO. Op deze wijze wordt voorkomen dat de mate van efficiëntie van een TSO in te sterke mate wordt verklaard door bevolkingsdichtheid dan wel hoekmasten en in te beperkte mate door de belangrijkste kostenveroorzakende factor, namelijk het netwerk zelf.

Reikwijdte van de benchmarkstudie

164. Over de reikwijdte van de kosten van TenneT merkt ACM allereerst op dat, in navolging van de vijfde reguleringsperiode, zij vindt dat de kosten uit hoofde van zowel EHS-activa

[86] DEA staat voor Data Envelopment Analysis. DEA is een generalisatie van een eenvoudige ratio-analyse (Unit Cost-methode) op meerdere outputs. Voordelen van het gebruik van DEA modellen zijn dat het een relatief transparante methode is en dat het voldoende goed toepasbaar is bij een relatief klein aantal observaties.

aangelegd vóór 2000 en EHS-activa aangelegd vanaf 2000 onderdeel uit dienen te maken van de activa- en kostenbasis van de benchmarkstudie (e3grid2012 en STENA2012). De reden hiervoor is dat de wettelijke doelstelling om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen ziet op de totale kosten van TenneT. Om dezelfde reden meent ACM dat de kosten uit hoofde van zowel HS-activa aangelegd vóór 2008 (het jaar waarin het beheer van HS-netten formeel in handen kwam van TenneT) en HS-activa aangelegd vanaf 2008 onderdeel uit dienen te maken van de activa- en kostenbasis van de benchmarkstudie.

165. Daarnaast merkt ACM op dat activa behorende tot, en kosten uit hoofde van, de systeemtaken van TSO's niet zijn meegenomen in de benchmarkstudie, omdat deze taken zeer divers wordt ingevuld door de TSO's die deelnamen aan de benchmarkstudie. Dit is conform de aanpak in e3grid2009 en STENA2009.

166. Ook zijn enkele activa behorende tot, en kosten uit hoofde van, de transporttaak niet meegenomen in de benchmarkstudie. Dit betreft de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten voor InterTSO compensation. Ook dit is conform e3grid2009 en STENA2009.

167. Na bespreking hieronder van de uitkomsten van de benchmarkstudie gaat ACM in op de toepassing van de benchmarkstudie in dit methodebesluit.

Uitkomsten benchmarkstudie en vaststelling daarvan

168. De resultaten van STENA2012 voor het geheel van HS- en EHS-netbeheer zijn weergegeven in tabel 4. Voor details verwijst ACM naar het STENA2012 rapport zelf.

Tabel 4: Efficiëntiemetingen uit STENA2012

Grondslag	Efficiëntie TenneT
Basismodel (e3grid2012 basismodel, zij het met Nederlandse cpi, WACC en afschrijvingstermijnen)	83%
Basismodel exclusief NorNed-kabel	85%
Basismodel met alleen West-Europese TSO's[87] (WEU-model)	80%

169. ACM beoordeelt de drie metingen uit Tabel 4 in het voorgaande randnummer als volgt. Op grond van randnummer 158, aangaande de NorNed-kabel, meent ACM dat een meting zonder NorNed-kabel meer representatief is voor het vaststellen van de efficiëntie van TenneT dan een meting inclusief de NorNed-kabel. Voorts overweegt ACM dat in STENA2009 de vergelijkingsgroep beperkt was tot alleen West-Europese TSO's vanwege problemen met onder andere openingsbalansen van Oost-Europese TSO's. In e3grid2012 en STENA2012 zijn deze problemen opgelost zodat het thans opportuun is om uit te gaan van een zo breed

[87] Nederland, Duitsland, Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Portugal, Luxemburg, Spanje.

mogelijke vergelijkingsgroep om de statistische betrouwbaarheid verder te vergroten. Kortom, ACM beschouwt het basismodel exclusief NorNed-kabel als het juiste model om de efficiëntie van TenneT mee vast te stellen. ACM merkt hierbij op het WEU-model ook als geschikt te zien aangezien in beginsel in meerdere opzichten juist de West Europese TSO's goed vergelijkbaar zijn met TenneT. ACM weegt in dezen echter de grotere omvang van de vergelijkingsgroep in het basismodel zwaar, omdat dit de statistische betrouwbaarheid en robuustheid ten goede komt en omdat het basismodel land- en TSO-specifieke aspecten adequaat adresseert.

170. Bij de vaststelling van de efficiëntie van TenneT ten behoeve van de vijfde reguleringsperiode, heeft ACM een voorzichtigheidsmarge van 10% toegepast op de toenmalige meting van 47%. Voor de zesde periode doet ACM dit niet. Daartoe overweegt ACM dat de resultaten van DEA-modellen op zichzelf al voorzichtig zijn, en dat ACM geen aanleiding heeft om te twijfelen aan de kwaliteit en de representativiteit van de efficiëntiemetingen in STENA2012. In STENA2009 werd nog uitgegaan van een ander model dan DEA. Ook overweegt ACM dat het peiljaar van STENA2009 een aantal jaren voor het peiljaar van de vijfde reguleringsperiode lag. ACM vond het daarom redelijk om de efficiëntiemeting opwaarts te corrigeren voor een mogelijke toename in efficiëntie tussen het peiljaar en het basisjaar. In het geval van de zesde reguleringsperiode ligt het peiljaar dichter bij het basisjaar. Daardoor is er ook in die zin geen aanleiding om de efficiëntiemeting opwaarts bij te stellen. Mede gegeven de overwegingen in randnummer 169, ziet ACM evenmin aanleiding voor een neerwaartse bijstelling.

171. Kortom, ACM stelt de efficiëntie van TenneT vast op 85%, zijnde de uitkomst van het basismodel exclusief de NorNed-kabel.

172. Voor wat betreft de toepassing van de efficiëntiemeting voor de systeemtaken, merkt ACM op dat uit STENA2012 blijkt dat het vooralsnog niet mogelijk is om een voldoende betrouwbare nieuwe meting te verrichten op alleen de EHS-netten.

173. Ten behoeve van de systeemtaken stelt ACM de efficiëntie in 2011 van de EHS-netten van TenneT derhalve eveneens vast op 85%. ACM overweegt daartoe enerzijds dat zij het, op grond van de efficiëntiemeting uit STENA2009 (57%, inclusief correctie, op de EHS-netten[88]), redelijk acht te veronderstellen dat de EHS-netten van TenneT in 2011 (het peiljaar van de benchmarkstudie) niet volledig efficiënt worden beheerd. Anderzijds heeft ACM geen concrete aanwijzingen om te veronderstellen dat de efficiëntie van het EHS-deel groter of kleiner is dan de gemeten efficiëntie op het totale net van TenneT. ACM stelt daarom de efficiëntie van de EHS-netten van TenneT in 2011 vast op 85%, zijnde de gemeten efficiëntie op het totale net van TenneT.

[88] In STENA2009 waren de HS-netten niet meegenomen.

174. ACM merkt op dat de efficiëntiemeting van 85% in lijn is met de efficiëntiemeting ten behoeve van de vijfde reguleringsperiode (STENA2009). Toen verklaarde ACM de EHS-netten 57% efficiënt en de HS-netten 100%. Rekening houdend met een iets groter aandeel van HS-netten in de omvang van het totale net, betekent dit dat TenneT sinds de vorige meting licht efficiënter is geworden. Naar de mening van ACM betekent dit tegelijk ook dat het opleggen van een efficiëntiedoelstelling voor de zesde periode wenselijk is. In het navolgende geeft ACM aan op welke wijze ze hier invulling aan geeft.

Toepassing van de efficiëntiemeting en vaststelling van de theta

175. In het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode heeft ACM onderbouwd waarom ACM het op basis van de ten tijde van het nemen van dat methodebesluit relevante feiten en omstandigheden, redelijk achtte om in die reguleringsperiode uit te gaan van een perspectief van 15 jaar om de inkomsten in lijn te brengen met de efficiënte kosten. ACM heeft in de vijfde reguleringsperiode namelijk voor het eerst de inefficiënties van activa van vóór 2001 van EHS-netten betrokken in de efficiëntiemeting. Daaruit bleek dat de kosten voor deze activa verre van efficiënt zijn. ACM stond toen voor de vraag op welke wijze zij deze uitkomst op een evenwichtige wijze (en daarbij rechtdoende aan de belangen van afnemers en van de netbeheerder) in de methode van regulering kon betrekken. Hierbij heeft ACM in aanmerking genomen dat het naar haar oordeel niet redelijk zou zijn om de kosten van deze inefficiëntie in zijn geheel voor rekening van de afnemers te laten zijn. Voorts heeft ACM geoordeeld dat het onredelijk was om de inkomsten van TenneT zodanig vast te stellen dat daarmee de kosten van deze inefficiëntie activa van vóór 2001 geheel voor rekening van TenneT zouden komen. Voor de vijfde periode heeft ACM daarom besloten dat het redelijk was om voor de uitkomsten van de efficiëntiemeting uit te gaan van een perspectief van 15 jaar. Hierdoor wordt de rekening voor inefficiënties grosso modo gelijkelijk verdeeld over TenneT en haar afnemers. Concreet betekende dit dat TenneT voor de drie jaar in die reguleringsperiode jaarlijks 1/15-deel van de inefficiëntie niet meer vergoed kreeg.

176. Voor de komende reguleringsperiode ziet ACM zich opnieuw voor de vraag gesteld op welke wijze zij de uitkomsten van de nieuwe efficiëntiemeting thans, mede gelet op actuele feiten en omstandigheden, in de methode van regulering zal betrekken. Hierbij betrekt zij eveneens de besluitvorming in de vijfde reguleringsperiode en de hieraan ten grondslag liggende overwegingen. In dit verband wijst ACM op het volgende.

177. De uitkomst van de nieuwe efficiëntiemeting wordt nog steeds voor een groot deel beïnvloed door de inefficiënties van de activa van vóór 2001 van EHS-netten. Deze zijn immers in de regulering pas in het jaar 2025 volledig afgeschreven, zie ook randnummer 173. Ten opzichte van de vorige reguleringsperiode is er op dit punt dus weinig verschil. Dit maakt dat ACM zich wederom voor de vraag gesteld ziet op welke wijze zij de uitkomst op een evenwichtige wijze (en daarbij rechtdoende aan de belangen van afnemers en van de netbeheerder) in de methode van regulering kan betrekken.

178. ACM heeft thans geen aanleiding om in dezen tot een ander inzicht of een andere afweging van de relevante belangen te komen dan in het kader van de vijfde reguleringsperiode. Ook vindt ACM het niet redelijk dat afnemers, in de vorm van hogere tarieven, volledig geconfronteerd worden met inefficiënties van die activa. Het belang van TenneT dat haar inkomsten op een dusdanig niveau worden vastgesteld dat de inefficiënte kosten van deze oude activa niet in het geheel voor haar rekening komen, wenst ACM ook voor de komende reguleringsperiode in zekere mate te respecteren.

179. Op grond van het vorenstaande besluit ACM om ook voor de zesde reguleringsperiode de uitkomst van de efficiëntiemeting in een perspectief met een langere termijn te plaatsen. ACM ziet thans onvoldoende aanleiding om af te wijken van het 15-jaarsperspectief van de vorige methode van regulering. Hiervan uitgaande besluit ACM dat het redelijk is om de uitkomst van de efficiëntiemeting te plaatsen in een perspectief van 12 jaar (met ingang van 1 januari 2014), zijnde 15 jaar minus de drie verstreken jaren van de vijfde reguleringsperiode.

180. Concreet betekent dit het volgende. Omdat ACM onderhavig methodebesluit vaststelt voor de duur van drie jaar en ermee rekening houdend dat deze periode voor het eerst de HS-netten in het benchmarkonderzoek zijn betrokken, stelt ACM de theta vast op 100% minus 3/12-deel van de met STENA2012 gemeten 15% inefficiëntie (op basis van 1/12-deel per jaar voor elk van de 12 resterende jaren). Dit leidt tot een theta van (afgerond) 96%.

181. ACM acht bovenstaande overweging eveneens van toepassing op de vaststelling van de theta ten behoeve van de systeemtaak en stelt zij deze eveneens vast op 96%.

182. ACM past de efficiëntiemeting toe op alle kosten uit hoofde van de transporttaken, inclusief de kosten voor de NorNed-kabel maar met uitzondering van de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten (dan wel opbrengsten) die voortvloeien uit InterTSO compensation. Deze laatste kosten zijn niet betrokken bij de bepaling van de efficiëntiemeting in e3grid2012 en wijken bovendien naar hun aard veel af van de kostensoorten die wel in de benchmark zijn betrokken. Gelet hierop past ACM de efficiëntiemeting niet toe op de inkoopkosten voor energie en vermogen en de kosten dan wel opbrengsten die voortvloeien uit InterTSO compensation.

8.2.4 Dynamische efficiëntie (frontier shift)

183. 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.

184. 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 CEPA[89] kort samen.

185. 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.[90]

186. 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.

187. CEPA beschrijft in haar rapport acht methodes voor het bepalen/meten van frontier shift.[91] 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 reguleringsmethode worden toegepast op het niveau van de totale kosten, partiële

[89] Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, http:// www.acm.nl.

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

[91] Zie o.a. tabel E.1 in het rapport van CEPA.

indicatoren op slechts een deel van de kosten (bijvoorbeeld: RUOE zegt alleen iets over frontier shift op operationele kosten).

- Voorgesteld vergelijkingstype: Het type bedrijven/sectoren waarop de methode wordt toegepast. Voor endogene vergelijkingen[92] 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.

188. CEPA heeft voor een aantal methodieken relevante waardes 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.[93] 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 reguleringsmethodes 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.

189. Naast de eigen analyses heeft CEPA ook een inventarisatie gemaakt van andere beschikbare studies naar frontier shift van energienetbeheerders. Ook voor de resultaten hiervan verwijst ACM naar het rapport van CEPA.[94]

190. 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 indiciatoren zou kiezen, zouden sterke aannames over de verhouding tussen operationele kosten en kapitaalkosten nodig zijn.

[92] Door CEPA aangeduid als ‘within comparisons’.

[93] Zie o.a. tabel 6.9 in het rapport van CEPA.

[94] Zie o.a. tabel 6.8 in het rapport van CEPA.

191. 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.

192. 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.

193. Ten tijde van het opstellen van haar rapport had CEPA nog niet de beschikking over de frontier shift van Europese TSO's zoals die blijkt uit de benchmarkstudie van Frontier e.a. (e3grid2012). ACM acht het belangrijk om voor de vaststelling van de frontier shift uit te gaan van zo veel mogelijke en zo recent mogelijke data. Nu het resultaat voor de frontier shift uit e3grid2012 beschikbaar is, heeft ACM besloten om de gegevens die CEPA heeft gebruikt voor het opstellen van de bandbreedte met het frontier shift resultaat van e3grid2012 uit te breiden. ACM heeft deze wijziging reeds aangekondigd in de klankbordgroep van 12 maart 2013 en nadien in de aanvulling op het ontwerpbesluit van 29 juli 2013. ACM stelt vast dat de referentieperiode (de periode 2007-2011) van de frontier shift uit e3grid2012 verschilt van de referentieperiode van de frontier shift uit e3grid2009. Daarom heeft ACM besloten om de frontier shift zoals die blijkt uit e3grid2012 toe te voegen aan de bandbreedte. ACM vindt het, zoals gezegd, immers belangrijk om zoveel mogelijk data te betrekken bij de vaststelling van de frontier shift.

194. Ten aanzien van het resultaat voor frontier shift uit e3grid2012 merkt ACM het volgende op. De frontier shift op basis van dit onderzoek is -1,0%. Op advies van CEPA interpreteert ACM deze waarde als een frontier shift van 0%. CEPA stelt dat zij in principe testen of er econometrisch bewijs is om de nul hypothese dat een bedrijf volledig efficiënt is te verwerpen. In het geval van de dynamische efficiëntie stelt zij dat de dynamische resultaten voor de periode 2007-2011 geen robuust bewijs opleveren dat er voor elektriciteit TSO's in het algemeen mogelijkheden waren voor technologische vooruitgang. Er dient daarom uit te worden gegaan van een frontier shift van 0%, tenzij er concrete redenen zijn om aan te nemen dat technologische regressie wel degelijk aan de orde is, die volgens de onderzoekers over het algemeen wordt gekenmerkt door een algemeen waargenomen systeemverandering of een algemene verandering in technologie voor de TSO's gebruiken. Deze redenen zijn er in de ogen van de onderzoekers niet. Daarom gebruikt ACM een waarde van 0% om de berekening van de bovengrens van de CEPA-bandbreedte aan te vullen.

195. Zodoende heeft ACM de bovenkant van de bandbreedte opnieuw berekend en komt tot een bandbreedte tussen 0,5% en 1,7%.

196. 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, rekening houdend met de uitkomst van e3grid2012, namelijk 1,1%. Hiermee is de kans op over- en onderprestatie door TenneT symmetrisch, zodat ACM gemiddeld een goede schatting maakt van het efficiënte kostenniveau voor TenneT.

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

197. 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).

198. 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. Naar aanleiding van zienswijzen op het ontwerpbesluit[95] geeft ACM hier eerst een beschrijving van het door haar gebruikte beoordelingskader en past dit toe (paragraaf 8.3.1). Vervolgens licht zij toe hoe zij de begininkomsten heeft bepaald (paragraaf 8.3.2).

8.3.1 Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten

Beoordelingskader op hoofdlijnen

199. Op hoofdlijnen ziet het beoordelingskader er als volgt uit. Allereerst bepaalt ACM of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan, dat wil zeggen: ACM toetst per netbeheerder of de begininkomsten afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode. Indien dit het geval is *kan* ACM voor deze netbeheerder de begininkomsten aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten. Vervolgens beoordeelt ACM of er aanleiding is om gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen. In dit verband overweegt zij het volgende.

200. Bij de afweging om al dan niet de begininkomsten aan te passen speelt het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze nieuwe bevoegdheid een belangrijke rol. Dit doel

[95] Zie bijlage 3.

is: de mogelijkheid om winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd. Met andere woorden: aanpassen van de begininkomsten heeft als doel om te voorkomen dat verschillen die in het verleden zijn ontstaan tussen inkomsten en kosten, via de begininkomsten doorlopen in de nieuwe periode en op die manier over- of onderrendementen veroorzaken.

201. 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 belang aan een zo geleidelijk en stabiel mogelijk tariefverloop, zo bleek bij de voorbereiding van dit besluit. Specifiek voor de keuze om begininkomsten wel of niet aan te passen weegt ACM dit belang als volgt af tegen de andere relevante belangen. Naarmate het verschil dat in het verleden is ontstaan tussen inkomsten en kosten toeneemt, neemt ook het belang van het voorkomen van over- of onderrendementen in de nieuwe periode toe en zal het belang van tariefstabiliteit meer ondergeschikt raken aan dat belang. Met andere woorden: in beginsel kiest ACM voor een stabiel tariefverloop, waar dat andere doelen van regulering niet bijt. Wanneer het vasthouden van stabiel tariefverloop echter meebrengt dat rendementen aanzienlijk uitgaan boven wat in het economisch verkeer gebruikelijk is, of wanneer netbeheerders bij stabiel tariefverloop geconfronteerd worden met tarieven die aanzienlijk lager zijn dan hun kosten, ligt het voor de hand te overwegen om de begininkomsten aan te passen en daarmee het stabiele tariefverloop te doorbreken.

202. Wanneer sprake is van een verschil tussen inkomsten en kosten, bepaalt ACM of aanpassen van de begininkomsten ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Dat wil zeggen: of de aanpassing het geconstateerde verschil wegneemt en daarbij niet een forse ‘overshoot’ oplevert. Bijvoorbeeld: wanneer er voorafgaand aan de nieuwe periode een verschil tussen inkomsten en kosten bestaat van 50, en het verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten is 100, dan schiet aanpassen van de begininkomsten zijn doel ver voorbij (er is dus sprake van een *overshoot*).

203. Wanneer aanpassing het gewenste effect heeft kan ACM tot de keuze komen om de begininkomsten aan te passen. Hierbij moet worden opgemerkt dat ACM voor elke periode een belangenafweging zal maken en in deze afweging telkens ook overige relevante belangen, feiten en omstandigheden zal meewegen. In specifieke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld het belang van bevordering van doelmatige bedrijfsvoering of het belang van een goed klimaat voor voldoende investeringen in de netten doorslaggevend zijn in de keuze om al dan niet begininkomsten aan te passen.

Nadere uitwerking toepassingsvoorwaarde

204. Voor de vergelijking tussen inkomsten en efficiënte kosten aan het begin van de periode, bepaalt ACM de begininkomsten zoals beschreven in paragraaf 8.3.2. De begininkomsten gelden voor het jaar 2013. Voor een zuivere vergelijking berekent ACM ook de efficiënte

kosten voor het jaar 2013. Daarbij gaat zij wel uit van het takenpakket dat de netbeheerder vanaf het jaar 2014 zal hebben, omdat de aanpassing van de begininkomsten bedoeld is effect te hebben vanaf het jaar 2014. De efficiënte kosten bepaalt ACM op dezelfde manier waarop zij de efficiënte kosten in het eindpunt bepaalt, dit wordt beschreven in paragraaf 8.4. Naar aanleiding van zienswijzen rekent ACM hierbij met de WACC zoals die op basis van het vorige methodebesluit werd gehanteerd voor het jaar 2013[96]. ACM motiveert deze keuze als volgt.

205. De methode voor bepaling van de WACC is, voor zover het gaat om vreemd vermogen, gericht op het vergoeden van efficiënte vermogenskosten op langere termijn. ACM houdt in zijn WACC-methode niet primair rekening met bestaande leningenportefeuilles. Door deze aanpak voor vreemd vermogen, geldt dat ook voor de totale WACC niet gezegd kan worden dat deze zich richt op korte termijn. Door een consistente toepassing wordt evenwel bereikt dat de methode in elk geval op lange termijn een adequate vergoeding geeft van de totale efficiënte vermogenskosten. Dit wordt nader uitgelegd in paragraaf 8.2.1. Daar past beter bij dat ACM voor mogelijke aanpassing van de begininkomsten uitgaat van de WACC zoals die gold op basis van het vorige methodebesluit. Namelijk:
    a. De nieuwe bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen is een *kan*-bepaling. Dat wil zeggen dat het niet in de rede ligt om dit instrument structureel wel of niet in te zetten. ACM zal telkens een afweging moeten maken op basis van de dan geldende feiten, omstandigheden en inzichten. ACM richt zich op een consistente toepassing van de WACC. Het niet (bij voorbaat) structureel kunnen inzetten van het nieuwe instrument maakt dat consistente toepassing van de WACC-methodiek niet gegarandeerd is, wanneer bij het aanpassen van de begininkomsten niet van de WACC wordt uitgegaan zoals die gold op basis van het vorige methodebesluit.
    b. De WACC-methodiek is niet primair gericht op het per periode vergoeden van de kosten van de op dat moment geldende volledige leningenportefeuille, maar heeft een lange termijn perspectief. Het nieuwe instrument daarentegen, heeft een korte termijn perspectief: direct aan het begin van de periode worden de efficiënte kosten vergoed.

206. Teneinde de hoogte van de WACC over een langere termijn aan te laten sluiten bij de vermogenskosten van de netbeheerders, zal het efficiënte kostenniveau waar de begininkomsten aan worden aangepast, worden bepaald aan de hand van de WACC uit het vorige methodebesluit. Voor de bepaling van efficiënte kosten en kosten in 2013 rekent ACM daarom met de WACC zoals volgt uit het methodebesluit voor de jaren 2011-2013.

207. ACM bepaalt het verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten voor elke wettelijke taak waarvoor de begininkomsten separaat worden vastgesteld.[97] Voor TenneT zijn dit de

[96] Zie bijlage 3.

[97] Zie formule (3) in bijlage 1.

transporttaken en de systeemtaken. ACM stelt vast dat voor elke taak de totale inkomsten van TenneT aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau van TenneT. ACM *kan* zodoende voor TenneT de begininkomsten aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten.

Is er voldoende aanleiding om begininkomsten aan te passen?

208. Om te bepalen of er aanleiding is om de begininkomsten aan te passen, vergelijkt ACM de inkomsten voor alle taken van TenneT tezamen met het efficiënte kostenniveau op het niveau van deze taken tezamen.[98] Hiermee wordt bereikt dat ACM bij haar besluit tot het al dan niet gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheid de over- of onderrendementsituatie van TenneT betrekt. Dit sluit aan bij het hoofddoel van een mogelijke aanpassing van de begininkomsten, namelijk het voorkomen dat een verschil tussen inkomsten en kosten in de vorige periode via het geleidelijke tariefverloop blijft bestaan en daardoor in de nieuwe periode over- of onderrendementen veroorzaakt. Ook doet deze aanpak recht aan het belang van de afnemers (in brede zin). Er zijn immers geen huishoudens of zakelijke afnemers aan te wijzen die slechts één van beide taken afnemen; elke afnemer betaalt zowel een transport- en aansluittarief als het systeemdienstentarief.

209. ACM verwacht voor TenneT in 2013, op basis van cijfers t/m 2012, een gering verschil tussen inkomsten en kosten. Er is sprake van een rendement dat uitgaat boven de WACC ter hoogte van ongeveer €11 mln. Dit is 2% van de totale inkomsten van de netbeheerders in 2013.

210. Bij bovenstaande moet worden opgemerkt dat ACM op het moment van vergelijken van inkomsten en kosten van het laatste jaar voorafgaand aan de nieuwe periode, in dit geval het jaar 2013, nog niet beschikt over exacte cijfers voor dat jaar. ACM baseert zijn schatting op gegevens voor jaren t/m 2012. Om recht te doen aan de onzekerheid van de schatting voor 2013, zal ACM enige marge in acht nemen wanneer zij oordeelt of een geconstateerd verschil in beginsel voldoende aanleiding is om af te wijken van het geleidelijke tariefverloop en de begininkomsten aan te passen.

211. Gezien de relatief geringe hoogte van het verschil tussen inkomsten en kosten, in combinatie met de onzekerheid over de exacte cijfers over 2013, oordeelt ACM dat er onvoldoende aanleiding is om de begininkomsten te verlagen. ACM ziet geen overige belangen, feiten of omstandigheden die zouden moeten leiden tot een andere afweging of uitkomst. ACM kiest er dan ook voor om de begininkomsten niet vast te stellen op het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement).

[98] Zie formules (8) en (9) in bijlage 1.

8.3.2 Bepalen begininkomsten

212. 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 definieert[99] de begininkomsten voor het jaar 2013 als de som van het product van de gecorrigeerde tarieven met de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode. ACM corrigeert[100] 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 reguleringssystematiek mag terugverdienen om haar kosten voor het jaar 2013 te dekken.

213. De tweede component[101] 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.

214. 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.[102] Omdat ACM in de zesde reguleringsperiode met aangepaste rekenvolumina wil werken past ACM tot slot een

[99] Zie formule (4) in bijlage 1.

[100] Zie formule (5) in bijlage 1.

[101] Zie formule (6) in bijlage 1.

[102] Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.

correctie op de tarieven toe[103] 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

215. 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.

216. 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.

217. Door de eindinkomsten gelijk te stellen aan de verwachte efficiënte kosten van TenneT in het jaar 2016 (zie figuur 2 na randnummer 118), 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.[104]

218. 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.[105]

8.4.1 Efficiënte beheerkosten

219. 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

220. 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 in het jaar 2012 en de gemiddelde algemene operationele kosten in de jaren 2010 tot en met 2012[106] voor zover die betrekking hebben op het beheer van de EHS- en HS-netten. Dit zijn samen de huidige kosten (zie figuur 2).[107]

[103] Zie formule (7) in bijlage 1.

[104] Zie formule (10) in bijlage 1.

[105] Zie formule (11) in bijlage 1.

[106] Naar het prijspeil 2012 gebracht door de cpi en de frontier shift. Zie formule (17) in bijlage 1.

[107] Zie formule (12) in bijlage 1.

221. Voor de instandhouding van de bestaande activa wordt uitgegaan van de meest actuele gerealiseerde kapitaalkosten voor de EHS- en HS-netten, uit. Dit zijn de kosten in het jaar 2012. Hierbij maakt ACM gebruik van de GAW, de WACC en de afschrijvingskosten die conform de RAR zijn opgeleverd (zie paragraaf 8.2).[108]

222. Voor de algemene operationele kosten gebruikt ACM de gemiddelde gerealiseerde kosten uit 2010 tot en met 2012. Deze wijziging ten opzichte van het ontwerp methodebesluit licht ACM hieronder toe.

223. Uit de door TenneT aangeleverde kostengegevens met betrekking tot de jaren 2009 tot en met 2012 is gebleken dat de algemene operationele kosten volatiel zijn. Hierdoor kunnen de algemene operationele kosten van jaar tot jaar sterk fluctueren. Deze volatiliteit is deels te wijten aan incidentele kostenkostenposten en is deels te wijten aan het feit dat bepaalde kostenposten (zoals onderhoudskosten) van zichzelf al inherent volatiel zijn. Dit alles overwegende acht ACM de kostengegevens met betrekking tot de algemene operationele kosten in het jaar 2012 niet representatief voor de verwachte algemene operationele kosten in de zesde reguleringsperiode. ACM heeft daarom besloten om de algemene operationele kosten te middelen over de jaren 2010, 2011 en 2012 en daarbij rekening te houden met de technologische ontwikkeling (frontier shift) en de inflatie. ACM wijkt hiermee af van het uitgangspunt dat de meest recente kostengegevens het meest representatief zijn voor de toekomst. ACM acht dit echter in dit geval redelijk, omdat hiermee de volatiliteit in de algemene operationele kosten wordt gedempt.

224. Ten overvloede merkt ACM op dat deze wijziging geen gevolgen heeft voor een eventuele stijging van de operationele kosten als gevolg van het door TenneT voorgenomen investeringsprogramma. De extra operationele kosten die samenhangen met eventuele reguliere uitbreidingsinvesteringen worden immers reeds vergoed via een separaat budget. Daarnaast vergoedt ACM al standaard de operationele kosten die het gevolg zijn van uitbreidingsinvesteringen in de zin van artikel 20d en 20e van de E-wet.

225. Op de huidige kosten past ACM de statische efficiëntieparameter (theta) toe (paragraaf 8.2.3). Ook past ACM een dynamische efficiëntieparameter (frontier shift) toe (paragraaf 8.2.4). Tot slot drukt ACM dit bedrag uit in het juiste prijspeil door te corrigeren voor inflatie.[109] Hiermee komt ACM tot de efficiënte beheerkosten voor het jaar 2016 die samenhangen met het in stand houden van de bestaande activa.

[108] Zie formule (13) tot en met (16) in bijlage 1.

[109] Zie formule (18) in bijlage 1.

226. Bovenstaande berekeningen worden op dezelfde wijze, maar wel separaat, uitgevoerd voor EHS- en HS-netten. De reden hiervoor is dat ACM van de efficiënte kosten voor EHS-netten, zoals in randnummer 120 genoemd, 40% toerekent aan de systeemtaken van TenneT. [110]

Reguliere uitbreidingsinvesteringen

227. 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.

228. 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.[111]

229. Voor reguliere uitbreidingsinvesteringen baseert ACM zich dus op de gemiddelde, extra kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2010 tot en 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 toe.[112]

230. In het ontwerp methodebesluit had ACM alleen een budget opgenomen voor de kapitaalkosten die voortvloeien uit reguliere uitbreidingsinvesteringen. Naar aanleiding van een zienswijze[113] van GTS op het ontwerpbesluit inzake de regulering van GTS[114] van 1 mei 2013, heeft ACM besloten om in de reguleringsmethode van GTS een apart budget op te nemen voor de operationele kosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen voor GTS. Nu de regulering van GTS en de regulering van TenneT op dit punt met elkaar overeenstemt, acht ACM het redelijk om ook voor TenneT een budget voor de verwachte algemene operationele kosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen op te nemen. ACM maakt hierbij gebruik van dezelfde methodiek als zij gebruikt voor de vergoeding van operationele kosten die samenhangen met aanmerkelijke investeringen. Zij stelt daarom de extra operationele kosten gelijk aan 1% van het geschatte activeringsbedrag. De schatting van het activeringsbedrag baseert ACM op de gemiddelde realisaties van activeringsbedragen van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de jaren 2010, 2011 en 2012. Op deze totale geschatte kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen past ACM geen theta toe.

[110] Zie het methodebesluit voor de systeemtaken met kenmerk ACM/DE/2013/204145.

[111] Zie formule (19) en (20) in bijlage 1.

[112] Zie formule (21) in bijlage 1.

[113] Zie bijlage 3.

[114] Met kenmerk 104033/224.

231. Bij de berekening en de toepassing van de geschatte kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen past ACM de frontier shift toe. De geschatte kosten past ACM vervolgens 3,5 keer toe om de efficiënte kosten in het jaar 2016 vast te stellen. Op deze wijze houdt ACM rekening met het feit dat investeringen gemiddeld in juli plaatsvinden, waardoor in het jaar 2016 slechts de kapitaalkosten van een half jaar vergoed dienen te worden.

232. ACM merkt tot slot op dat TenneT sinds het ontwerpbesluit de benodigde data voor het berekenen van de efficiënte kosten met betrekking tot de reguliere uitbreidingsinvesteringen heeft opgeleverd, voorzien van een goedkeurende controleverklaring. Hierdoor is het mogelijk om rekening te houden met deze kosten in de zesde reguleringsperiode.

8.4.2 Efficiënte overige operationele kosten

233. 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 uit van de gerealiseerde overige operationele kosten in het jaar 2012.[115] Voor de inkoopkosten voor energie en vermogen is dit een wijziging ten opzichte van de vorige periode. Hiermee sluit ACM aan bij het uitgangspunt dat de meest recente kostengegevens het meest representatief zijn voor de toekomst. Bijkomend voordeel is dat hiermee het basisjaar voor de schattingen van het merendeel van de kosten gelijk aan elkaar is.[116]

234. 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 in hoofdstuk 10 is beschreven. 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.

235. 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

[115] Zie formule (22) in bijlage 1.

[116] Behalve de kosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen en algemene operationele kosten, 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. ACM houdt daarom vast aan de gedeeltelijke nacalculatie van de inkoopkosten voor energie en vermogen.

236. 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 reguleringssystematiek 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.

237. 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 bepalen van het budget voor de inkoopkosten van netverliezen op basis van de gerealiseerde kosten en op basis van forwardprijzen.[117]. Gelet op het feit dat er sprake is van een bijna volledige nacalculatie van een afwijking tussen budget en de gerealiseerde inkoopkosten, stelt ACM vast dat de impact van een verkeerde inschatting van de inkoopkosten van netverliezen voor TenneT zeer beperkt is. ACM acht het daarom niet nodig om thans op dit punt de regulering aan te passen en baseert het budget voor de inkoopkosten van netverliezen op gerealiseerde kosten.

238. 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).

239. 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

[117] Hierbij heeft TenneT niet aangegeven hoe de volumes moeten worden ingeschat.

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 inkoopkostensoort) in de toekomst weer als uitgangspunt dienen voor de bepaling van de totale inkomsten profiteren afnemers op termijn ook van deze kostenreducties.

240. 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 invloedsfeer van TenneT liggen. Daarbij speelt mee dat deze kosten niet zijn opgenomen in de internationale TSO-benchmark en de kosten (nagenoeg) geheel worden nagecalculeerd. Om de hierboven genoemde redenen past ACM geen efficiëntieparameter toe op de overige operationele kosten voor de zesde reguleringsperiode.[118]

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

241. Zoals beschreven in paragraaf 8.1 en in randnummer 110 zorgt de x-factor er voor dat de totale inkomsten van TenneT zich tijdens de zesde reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.[119] De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.[120] 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 reguleringsperioden, 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 of minder dan het redelijk rendement te vergoeden.

242. 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.

[118] Zie formule (23) en (24) in bijlage 1.

[119] Zie formule (25) en (27) tot en met (30) in bijlage 1.

[120] Zie formule (26) in bijlage 1.

9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

243. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina representeren de afzet die in een jaar te verwachten is.

244. 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.

245. 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 zijn[121]. Concreet betekent dit het jaar 2012. ACM acht deze gegevens het meest representatief. Naar verwachting leidt dit tot minder nacalculaties en daarmee tot een stabieler tariefniveau. Bovendien leidt dit ertoe dat de tarieven in een bepaald jaar ook daadwerkelijk de bepaalde efficiënte kosten van dat jaar dekken.

246. 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.

[121] Zie formule (31) in bijlage 1.

10 Relatie tot tarievenbesluiten

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

Omzetregulering

248. 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

249. 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."

250. 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".*[122]

251. 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.

252. 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.

253. Voor de komende reguleringsperiode (2014 tot en met 2016) komen op voorhand drie kostengegevens in aanmerking voor nacalculatie in de transporttarieven van TenneT. Dit betreft ten eerste de kosten voor InterTSO compensation die elke Europese TSO moet

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

betalen dan wel ontvangt. Ten tweede betreft dit een deel van de inkoopkosten voor energie en vermogen. Ten derde betreft dit de inkoopkosten voor transport op naastgelegen netten. De nacalculatie van deze drie kostengegevens wordt hieronder nader toegelicht.

Nacalculatie kosten voortvloeiende uit InterTSO compensation

254. Onder meer de ontwikkeling van productiecapaciteit en vestiging van grote industrieën in Nederland en omringende 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-E[123] 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.

255. 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.

256. 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 inkoopkosten energie en vermogen

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

258. 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

[123] ENTSO-E staat voor European Network of Transmission System Operators for Electricity.

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

259. In randnummer 96 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

260. In randnummer 120 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.

Verwerken veilinggelden in de tarieven

261. Naar aanleiding van een zienswijze heeft ACM besloten om toe te lichten hoe de veilinggelden van TenneT zich verhouden tot de methode van regulering van TenneT[124]. Artikel 16, zesde lid, van de Verordening schrijft voor waar de veilinggelden voor mogen worden gebruikt. Hieruit valt op te maken dat de veilinggelden in eerste instantie worden aangewend voor nieuwe interconnectoren en het garanderen dat de toegewezen capaciteit daadwerkelijk beschikbaar is. Als de veilinggelden daar niet efficiënt voor kunnen worden aangewend, dan kunnen de gelden worden gebruikt als inkomsten voor de nettarieven (zowel de transporttarieven als het systeemdienstentarief).

Slotopmerking

262. 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

[124] Zie bijlage 3.

spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. Bij de verrekening wordt gebruik gemaakt van de heffingsrente. 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.

Autoriteit
Consument & Markt

11 Dictum

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.

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,

26 september 2013

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

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

Autoriteit
Consument & Markt

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.
Ontwerp besluit van 1 mei 2013	Ontwerp methodebesluit voor de zesde reguleringsperiode voor de transporttaken van TenneT van 1 mei 2013 met kenmerk 104065/242.
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

Begrip	Toelichting
	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.
- 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.