



Winsten van gereguleerde energienetbeheerders

Een toelichting van ACM op de verschillende winstbegrippen en de rol van winsten in de regulering

Maart 2015

Autoriteit Consument & Markt – Directie Energie

Samenvatting

Waarom een toelichting op winsten van energienetbeheerders?

ACM en netbeheerders publiceren beiden met een eigen doel cijfers over de winsten van netbeheerders. De cijfers die ACM berekent voor de regulering zijn niet één op één vergelijkbaar met de winstcijfers die netbeheerders publiceren. In deze toelichting beschrijft ACM deze verschillen en de achtergronden ervan.

Waarom berekenen ACM en netbeheerders verschillende winstcijfers?

Netbeheerders en netwerkbedrijven publiceren winsten om aan de buitenwereld te laten zien hoe zij er financieel voor staan. Daarbij zijn zij gehouden aan het hanteren van algemeen aanvaarde accountingregels. Binnen die regels hebben netbeheerders enige vrijheid in het boeken van kosten. De keuzes die een netbeheerder maakt bij het boeken van zijn kosten zijn mede bepalend voor de winst die hij rapporteert.

ACM berekent voor de regulering alleen kosten van gereguleerde taken van netbeheerders. Bij die berekening scherpt ACM de algemene accountingregels aan. Ook berekent ACM een deel van de kosten zelf. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat afnemers niet te veel betalen en dat verschillende generaties afnemers in vergelijkbare mate bijdragen aan de kosten van de energienetten. De kostenberekening van ACM leidt tot een winstbedrag dat kan afwijken van wat een netbeheerder publiceert.

Het schema op de volgende pagina geeft een overzicht van de verschillende winstcijfers die door ACM en netbeheerders of netwerkbedrijven berekend kunnen worden en hun onderlinge relatie.

Waarom voert ACM winstenonderzoeken uit?

Inzicht in de winsten van netbeheerders is voor ACM nuttig om haar rol als toezichthouder goed te vervullen, daarom voert ACM regelmatig winstenonderzoeken uit. Een winstenonderzoek is niet noodzakelijk voor de regulering; ACM neemt namelijk geen besluiten over de winsten van netbeheerders. Het is ook geen beoogde uitkomst van de regulering dat elke netbeheerder in elk geval een specifiek bepaalde winst behaalt. Het past bij de regulering dat netbeheerders soms een hoge en soms een lage winst behalen. Wel kan onderzoek naar winsten signalen opleveren over de effectiviteit van de regulering. Dergelijke signalen kunnen voor ACM reden zijn de regulering aan te passen. Ook kan een winstenonderzoek bijdragen aan een beter beeld van de kredietwaardigheid van netbeheerders. Verder dragen winstenonderzoeken er aan bij dat betrokkenen in staat zijn om op geïnformeerde wijze deel te nemen aan discussies over de regulering, doordat het winsten van netbeheerders in perspectief plaatst.



De verschillende verschijningsvormen van winsten van netbeheerders

1 Redelijk rendement

ACM vindt het redelijk dat netbeheerders een rendement behalen, omdat aandeelhouders, obligatiehouders en banken een vergoeding vragen voor het beschikbaar stellen van kapitaal. Met dit kapitaal kunnen netbeheerders investeringen doen, die nodig zijn om de kwaliteit van hun netten op peil te houden. In de regulering rekent ACM met een rendement dat hoog genoeg is om die redelijke vergoeding te kunnen geven. Tegelijk mag de vergoeding niet te hoog zijn; klanten mogen immers niet te veel betalen. ACM noemt dit het redelijke rendement en berekent dit in de regulering als percentage op basis van de WACC-methode.

2 Verwacht rendement efficiënte netbeheerder

Het verwacht rendement is een bedrag in euro's, dat gebaseerd is op het redelijk rendement en op de omvang van efficiënte investeringen van netbeheerders. Dit rendement volgt uit de reguleringsmethode die ACM voorafgaand aan een periode heeft vastgesteld.

3 Gerealiseerd rendement netbeheerder (gereguleerde activiteiten)

Het rendement dat een netbeheerder behaalt, volgt uit de gerealiseerde kosten, investeringen en opbrengsten van de netbeheerder. Deze realisaties wijken doorgaans af van de verwachtingen vooraf voor een efficiënte netbeheerder.

Blok 1 t/m 3 Regulatorische cijfers

De financiële cijfers worden berekend volgens accounting- en rekenregels die ACM heeft opgesteld. ACM geeft uitleg bij deze cijfers. Rendementen in de context van regulering zijn een vergoeding voor het totale vermogen (eigen en vreemd).

Blok 4 t/m 7 Cijfers op basis van de jaarrekening

De netbeheerder en het netwerkbedrijf berekenen de financiële cijfers op basis van algemeen aanvaarde accountingregels. Deze bedrijven kunnen uitleg geven bij de cijfers. Winsten op basis van de jaarrekening zijn een vergoeding voor het eigen vermogen.

4 Winst netbeheerder (gereguleerde activiteiten)

De winst die een netbeheerder behaalt op zijn gereguleerde activiteiten is het verschil tussen inkomsten uit gereguleerde tarieven en kosten zoals hij die boekt op basis van algemeen aanvaarde accountingregels.

5 Winst netbeheerder (alle activiteiten)

Sommige netbeheerders ontplooiën ook andere dan gereguleerde activiteiten. Dit winst van de netbeheerder ziet op het totaal van zijn activiteiten.

6 Winst netwerkbedrijf

Een netbeheerder is meestal onderdeel van een netwerkbedrijf. Netwerkbedrijven ontplooiën vaak ook niet gereguleerde en aan infrastructuur gerelateerde activiteiten. De winst van het netwerkbedrijf ziet op het totaal van de activiteiten binnen het netwerkbedrijf.

7 Winstbestemming netwerkbedrijf

De aandeelhouders van een netwerkbedrijf bepalen wat zij doen met de winst uit alle activiteiten van het netwerkbedrijf.

Inleiding

1. ACM krijgt regelmatig vragen over de winsten van energienetbeheerders, de beheerders van de gas- en elektriciteitsnetten in Nederland. Voor een goed antwoord op die vragen is het nodig om de feitelijke informatie over winstcijfers in de juiste context te plaatsen. De context is vaak complex, zodat het antwoord niet eenvoudig is. ACM heeft deze toelichting op winsten geschreven om lezers in staat te stellen informatie over de winsten van netbeheerders in de juiste context te plaatsen.
2. In deze toelichting gaat ACM in op winsten van netbeheerders, op de rol ervan in de regulering en op het idee achter de winstenonderzoeken die ACM uitvoert.¹ De toelichting is geschreven in samenhang met de winstenonderzoeken over de landelijke netbeheerder elektriciteit en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas die ACM (deels) in 2014 heeft uitgevoerd. De inhoud van deze toelichting heeft betrekking op de rol van winsten bij de (economische) regulering van energienetbeheerders door ACM op basis van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998.
3. Dit document bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat een toelichting op de rol van winsten in de regulering van netbeheerders, de winstenonderzoeken die ACM uitvoert en de standpunten die ACM daarbij inneemt. Het tweede deel is meer technisch van aard en bestaat uit een beschrijving, zowel in tekst als in een schema, van hoe de verschillende winstbegrippen met elkaar samenhangen. Ook bevat het tweede deel verwijzingen naar documenten waarin de manier waarop ACM de regulering invult nader is uitgewerkt.

¹ In deze toelichting bedoelen we met winstenonderzoeken zowel de door ACM uitgevoerde winstenonderzoeken als winstenrapportages

Deel I: De rol van winsten in tariefregulering van energienetbeheerders

Winst speelt een belangrijke rol bij het behalen van de doelstellingen van regulering

4. Energienetbeheerders zijn monopolisten. Hierdoor ervaren zij niet de druk van concurrenten om efficiënt te opereren en scherpe prijzen te hanteren. ACM heeft de wettelijke taak om tarieven van energienetbeheerders te reguleren, met als doel dat netbeheerders doelmatig opereren en dat afnemers niet te veel betalen. Daarbij is een randvoorwaarde (of derde doelstelling) dat netbeheerders in staat zijn en blijven om hun diensten met gewenste kwaliteit aan te bieden. Naast de tariefregulering heeft ACM onder andere als taak om toezicht te houden op de kwaliteit van de netten en de kredietwaardigheid van de netbeheerders. Bij de uitvoering van die verschillende taken, dus ook bij de tariefregulering, houdt ACM rekening met de onderlinge verbanden tussen betaalbaarheid, kwaliteit en kredietwaardigheid.
5. De drie hierboven genoemde doelstellingen zijn voor ACM leidend bij de invulling van de tariefregulering. Alles afwegend baseert ACM de tariefinkomsten van netbeheerders op vooraf verwachte efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement. Dit redelijke rendement is een inschatting van het rendement dat netbeheerders nodig hebben om de verschaffers van vermogen te vergoeden voor het beschikbaar stellen van kapitaal. Door tariefinkomsten op deze manier te bepalen, weegt ACM alle drie de genoemde doelstellingen mee in haar reguleringskeuzes.
6. Doelstelling: Netbeheerders zijn en blijven in staat hun diensten aan te bieden
Door tariefinkomsten van netbeheerders te baseren op efficiënte kosten is een efficiënte netbeheerder in staat zijn bedrijfsvoering te bekostigen. Onderdeel van de efficiënte kosten is het redelijke rendement. Met dit redelijke rendement is een efficiënte netbeheerder in staat om de verschaffers van vermogen een redelijke vergoeding te bieden. Daarbij gaat het zowel om eigen vermogen, dat beschikbaar wordt gesteld door aandeelhouders, als om vreemd vermogen, bijvoorbeeld een lening bij een bank. Doordat netbeheerders deze vermogensverschaffers uitzicht kunnen bieden op een redelijk rendement, zijn vermogensverschaffers bereid vermogen ter beschikking te stellen aan die netbeheerders. Met dit vermogen kunnen netbeheerders investeringen doen (zowel vervanging als uitbreiding) om de kwaliteit van hun netten en dienstverlening op peil te houden. Onderdeel van de dienstverlening van netbeheerders is het faciliteren van (internationale) energiemarkten, het 'slimmer' maken van de netwerken en het integreren van duurzame energiebronnen.
7. Doelstelling: Afnemers betalen niet te veel
Netbeheerders hebben dus rendement nodig. Dat de tarieven ruimte laten voor een normale winst, is dan ook redelijk. Om te zorgen dat er geen sprake is van overwinsten (dat wil zeggen: meer winst dan een netbeheerder nodig heeft om zijn vermogensverschaffers een voldoende vergoeding te geven), stelt ACM tarieven vast op het niveau van de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Hierdoor betalen afnemers niet voor inefficiënties van netbeheerders en bieden de tarieven een efficiënte netbeheerder naar verwachting niet meer rendement dan hij nodig heeft. Op die manier betalen afnemers niet te veel voor de diensten die zij afnemen van de netbeheerders.

8. Doelstelling: Efficiënt netbeheer

De inkomsten van een netbeheerder zijn gebaseerd op verwachtingen van efficiënte kosten vooraf, inclusief een redelijk rendement. De kosten die hij vervolgens daadwerkelijk maakt hangen af van ontwikkelingen in de wereld om de netbeheerder heen, zoals die van grondstofprijzen, maar ook voor een groot deel van de inspanning van de netbeheerder zelf. Als de netbeheerder in staat is lagere kosten te realiseren dan de verwachte efficiënte kosten, dan maakt hij meer winst dan het redelijke rendement. Inspanningen om efficiënter te opereren worden op die manier beloond. Andersom geldt ook: wanneer de netbeheerder hogere kosten maakt, behaalt hij een lager rendement. Door deze manier van reguleren ondervindt een netbeheerder efficiëntieprikkels.

9. Winst speelt dus een belangrijke rol bij het behalen van de doelstellingen van regulering. Wanneer gekeken wordt naar door netbeheerders gerealiseerde winsten, is het belangrijk de rol die winst heeft voor het bereiken van de doelstellingen van regulering voor ogen te houden.

Gepubliceerde winstcijfers zijn niet zomaar vergelijkbaar met cijfers over rendementen van netbeheerders uit de regulering

10. De kosten die netbeheerders zelf berekenen voor hun jaarrekening en de kosten die ACM hanteert voor de regulering dienen verschillende doelen en verschillen dan ook meestal van elkaar. Netbeheerders zijn verplicht zelf hun kosten te berekenen op basis van algemeen aanvaarde accountingregels (zoals IFRS). Op basis van die kosten maakt de netbeheerder in zijn jaarverslag voor de buitenwereld inzichtelijk hoe hij er financieel voor staat. Daarbij heeft de netbeheerder, zoals elk bedrijf, binnen de algemene regels ruimte om te bepalen hoe hij kosten berekent. Voor de kostenberekening voor de tariefregulering laat ACM die ruimte op enkele punten niet; ACM gebruikt aangescherpte accountingregels (in het volgende randnummer wordt hier verder op ingegaan). Bovendien berekent ACM een deel van de kosten zelf. Met deze eigen accounting- en rekenregels beoogt ACM dat de berekende kosten een goede weergave zijn van de kosten die de netbeheerder werkelijk heeft moeten maken. De berekende kosten bevatten zodoende niet meer dan een redelijk rendement en afnemers betalen niet te veel. Ook worden kosten zoals ACM deze berekent gelijkmatig verdeeld over de jaren, zodat tarieven niet te veel schommelen en verschillende generaties afnemers in gelijke mate bijdragen aan de kosten van de energienetten. De genoemde verschillen in accounting- en rekenregels zorgen voor verschillen in kosten. De kostencijfers waarmee ACM rekent in de regulering kunnen zowel hoger als lager zijn dan de kostencijfers uit de jaarrekening van de netbeheerder.

11. De kostenberekeningen hebben de volgende verschillen. Voor de operationele kosten schrijft ACM voor dat de netbeheerder een aantal kostenposten niet mag opgeven of juist moet opgeven op een manier die afwijkt van de algemeen aanvaarde accountingregels. Zo mogen kosten voor onderhoud alleen geboekt worden wanneer dat onderhoud ook daadwerkelijk plaatsvindt en niet al op het moment dat de netbeheerder verwacht in de toekomst onderhoudskosten te moeten maken. Ten aanzien van de kapitaalkosten gaat ACM nog een stap verder. De afschrijvings- en vermogenskosten van activa van netbeheerders berekent ACM zelf op basis van de oorspronkelijke investeringsuitgaven, het redelijke rendement (gebaseerd op eigen aannames over de kosten van kapitaal), jaarlijkse indexatie van activawaardes en eigen keuzes ten aanzien van de afschrijvingsmethodiek. Dat doet ACM onder andere om te

borgen dat tarieven gebaseerd zijn op de oorspronkelijke investeringsuitgaven, en niet hoger of lager zijn wanneer een netbeheerder andere keuzes maakt over bijvoorbeeld de afschrijvingstermijn van zijn netten. Hierdoor volgen tarieven een stabiel patroon op basis van (niet meer dan) een redelijk rendement.

12. Naast verschillen in accounting- en rekenregels, is er nog een belangrijke veroorzaker van verschillen tussen winstcijfers uit de jaarrekening en winstcijfers uit de regulering. Netbeheerders zijn doorgaans onderdeel van een netwerkbedrijf. De meeste netwerkbedrijven ontplooiën ook activiteiten waarvoor ACM niet de taak heeft deze te reguleren. Rendementen die hieruit voortkomen zijn onderdeel van de winst in de jaarrekening van het netwerkbedrijf. Daarnaast heeft de netbeheerder zelf soms activiteiten die niet gereguleerd worden, dit draagt ook bij aan het verschil.
13. Een verdere toelichting op de verschillen tussen gepubliceerde winstcijfers en winstcijfers uit de regulering is te vinden in deel II van deze toelichting. Daar worden de verschillende winstbegrippen uitgewerkt en verschillen tussen die begrippen toegelicht.

Inzicht in de winsten van netbeheerders is voor ACM nuttig om haar rol als toezichthouder goed te vervullen

14. Wanneer netbeheerders winsten publiceren, of wanneer ACM winsten van netbeheerders berekent, heeft ACM daar niet automatisch een oordeel over. Het is namelijk geen beoogde uitkomst van de regulering dat elke netbeheerder in elk geval een specifiek bepaalde winst behaalt. Ook zijn de verschillende winstcijfers in het algemeen niet direct vergelijkbaar. Hoewel het niet noodzakelijk is voor de regulering is het om een aantal redenen, die hieronder worden uitgewerkt, wel nuttig voor ACM om winstcijfers van netbeheerders nader te bekijken. ACM voert dan ook regelmatig onderzoeken naar de winsten van netbeheerders uit ('winstenonderzoeken').
15. Het uitvoeren van een winstenonderzoek draagt bij aan de effectiviteit van de regulering. Inzicht in de winsten van netbeheerders stelt ACM in staat om geïnformeerd discussie te voeren met betrokkenen over de effectiviteit van regulering. Onderzoek naar oorzaken van hoge of lage winsten kan signalen over de effectiviteit van regulering opleveren. Hierbij kan het zowel gaan om keuzes van ACM als om bestaande wetgeving. In het eerste geval kan ACM aanleiding zien om nader onderzoek te doen of de keuzes die ACM in de regulering maakt te heroverwegen. ACM kan leren van ontwikkelingen in het verleden om zo in de toekomst de reguleringsmethodes te verbeteren. In het tweede geval kan ACM de Minister van Economische Zaken adviseren een wetswijziging door te voeren.
16. Een belangrijke reden waarom ACM in een winstenonderzoek ook kijkt naar cijfers uit de jaarrekening van netbeheerders (ontwikkelingen in omzet, kosten, bedrijfsresultaat en nettowinst), is dat ACM ook op de hoogte wil zijn van de financiële gezondheid, oftewel de kredietwaardigheid, van netbeheerders. ACM heeft ook taken op het gebied van financieel toezicht. Dit financiële toezicht is bedoeld om zicht te houden op de wijze waarop netbeheerders invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om kredietwaardig te zijn en om ACM in staat te stellen om in te grijpen wanneer de kredietwaardigheid van een netbeheerder daar aanleiding toe geeft. Het bekijken van de gegevens uit de jaarrekening van netbeheerders kan helpen bij

het vormen van een beeld over de kredietwaardigheid van netbeheerders en kan signalen opleveren over negatieve ontwikkelingen daarin die nader onderzoek vergen. De gegevens uit de jaarrekening zijn hiervoor meer geschikt dan de regulatorische gegevens omdat gegevens uit de jaarrekening ook de effecten bevatten van financiële managementkeuzes als financieringswijze, dividendbeleid, voorzieningen en reserveringen voor verwachte tegenvallers, treasury beleid (swaps), etc.

17. Doordat ACM winstenonderzoeken publiceert, stelt zij betrokkenen in staat om op geïnformeerde wijze deel te nemen aan discussies over de regulering. Vaak zijn gegevens over winsten wel publiekelijk beschikbaar, maar juist het samenbrengen en in perspectief plaatsen van de financiële gegevens van netbeheerders (met aandacht voor eerlijke vergelijkingen) hebben meerwaarde voor belanghebbenden. Een winstenonderzoek kan laten zien waarom winstcijfers die netbeheerders publiceren niet zonder meer vergelijkbaar zijn met het redelijke rendement uit de regulering van ACM en kan deze winstcijfers duiden vanuit de regulering.
18. Per netbeheerder of groep netbeheerders bekijkt ACM wat winstenonderzoeken kunnen opleveren. Welke van de hierboven genoemde redenen relevant zijn, hangt af van de specifieke situatie. Onder andere het beeld dat betrokkenen hebben van winsten van de netbeheerders, en de aard van discussies die ACM met betrokkenen voert rondom reguleringsbesluiten, spelen een rol bij de invulling die ACM geeft aan winstenonderzoeken. Opeenvolgende winstenonderzoeken kunnen dus qua opzet, reikwijdte en onderzoeksdoel van elkaar verschillen.

Hoge of lage winsten zijn voor ACM niet snel een reden om in te grijpen

19. Wanneer een winstenonderzoek hoge of lage winsten laat zien, volgt vaak de vraag of het wenselijk is de regulering aan te passen. Om die vraag te beantwoorden is inzicht in de oorzaken van die winsten nodig. Zo is een hoge winst niet per definitie reden voor ACM om in actie te komen. Wanneer overwinsten veroorzaakt blijken te zijn doordat ACM een verkeerde methode heeft gebruikt om efficiënte kosten te schatten, dan kan die constatering aanleiding zijn de regulering aan te passen. Als de hoge winst juist het gevolg is van extra efficiëntieverbeteringen, dan is het een gevolg van effectieve regulering en dus een wenselijke uitkomst. Er is dan geen aanleiding de regulering aan te passen. Doordat er vrijwel altijd verschillende effecten tegelijkertijd optreden, is het vaak niet mogelijk om een eenduidige conclusie te trekken.
20. Een voorbeeld van lage winsten waarbij geen aanleiding bestaat om de regulering aan te passen is de volgende situatie. Een netbeheerder die op het moment van vaststellen van een reguleringsbesluit hogere kosten heeft dan ACM op dat moment als efficiënt beoordeelt, krijgt in zijn tariefinkomsten voor de daaropvolgende periode geen ruimte om die hogere kosten te dekken. Wanneer de netbeheerder gedurende de periode in staat is om die inefficiëntie volledig weg te werken, dan kan hij aan het einde van die periode het redelijke rendement behalen. Wanneer de netbeheerder aan het einde van de periode nog steeds hogere kosten heeft dan wat ACM als efficiënt beoordeelt, haalt de netbeheerder een lager rendement dan het redelijke rendement. In dit geval is het lage rendement een uitkomst die volgt uit de keuze van ACM om afnemers niet te laten betalen voor de inefficiënties van de netbeheerder. Er is geen sprake van een onwenselijke uitkomst en daarmee geen aanleiding de regulering aan te passen.

21. In het geval er sprake is van structureel lage winsten is het belangrijk oog te hebben voor de kredietwaardigheid van de netbeheerder. ACM heeft op basis van het besluit financieel beheer netbeheerder (BFBN) de taak om toezicht te houden op de kredietwaardigheid van de netbeheerder door het monitoren van een aantal financiële ratio's. Een bedreiging van de kredietwaardigheid vormt aanleiding om in samenwerking met de netbeheerder en zijn aandeelhouder(s) te kijken of en welke extra maatregelen nodig zijn.
22. In het geval er sprake is van structureel hoge winsten die het gevolg zijn van inspanningen door de netbeheerder en/of een bedoeld gevolg van de regulering van ACM, zal ACM niet snel ingrijpen. De tarieven waren gebaseerd op efficiënte kosten, en de extra winst voor de netbeheerder is een beloning voor zijn inspanning om efficiënter te werken. Vanaf de daaropvolgende periode wordt in de tariefregulering rekening gehouden met het nieuwe, lagere niveau van efficiënte kosten. Op die manier draagt de regulering van ACM bij aan de betaalbaarheid van diensten van energienetbeheerders voor afnemers. Met andere woorden: hoge winsten betekenen in deze situatie niet dat afnemers te veel betalen en er is dan ook geen aanleiding voor ACM om in te grijpen.
23. Hoe winsten besteed worden is aan de netbeheerder zelf; zolang de netbeheerder kredietwaardig is zal ACM niet ingrijpen. De (publieke) aandeelhouder(s) van de netbeheerder kunnen zich vanuit hun publieke functie wel verantwoordelijk voelen om de behaalde winsten op een zinnige en verantwoorde manier te besteden. Zij kunnen de winst beschikbaar stellen voor nieuwe investeringen in het netwerk of voor een dividenduitkering. Ook kunnen netbeheerders of hun aandeelhouders in sommige gevallen zelf bepalen om een deel van de winst 'terug te geven aan de afnemer' door in het volgende jaar een lager tarief te rekenen dan het door ACM vastgestelde maximumtarief.

Deel II: De verschillende winstbegrippen in samenhang

Cijfers van netbeheerders worden op twee verschillende manieren uitgedrukt: regulatorische cijfers zijn gebaseerd op accounting- en rekenregels van ACM, ...

24. ACM stelt voor de regulering van netbeheerders eigen accounting- en rekenregels op voor de berekening van kosten van netbeheerders. Het resultaat noemt ACM: regulatorische cijfers. ACM draagt verantwoordelijkheid voor de keuzes, aannames en berekeningen in deze regulatorische cijfers. Door middel van het methodebesluit, x-factorbesluiten, tarievenbesluiten en de Regulatorische Accounting Regels (voor regionale netbeheerders en TenneT wordt dit *RAR* genoemd, voor GTS: *AFI*, wat staat voor Afspraken Financiële Informatieverzoeken) geeft ACM vorm aan deze verantwoordelijkheid. ACM is zodoende de eerst aangesprokene om uitleg te geven over deze regulatorische cijfers. Wanneer belanghebbenden het oneens zijn met keuzes of berekeningen van ACM, dan kunnen zij hier bezwaar of beroep tegen aantekenen.

... cijfers uit de jaarrekening zijn gebaseerd op algemeen aanvaarde accountingregels en daarbinnen keuzes van de netbeheerder.

25. De financiële resultaten die een netbeheerder of netwerkbedrijf zelf presenteert in zijn eigen jaarrekening geven een beeld vanuit de netbeheerder zelf. Wanneer het gaat om een netwerkbedrijf bevatten die resultaten in enkele gevallen veel meer dan alleen de activiteiten van de door ACM gereguleerde netbeheerder (bijvoorbeeld resultaten van activiteiten in het buitenland). Netbeheerders maken, als ieder ander bedrijf, keuzes ten aanzien van hun financiering, de organisatiestructuur, investeringen, dividend, etc. Zolang de netbeheerder financieel gezond is hebben deze keuzes geen invloed op de tarieven die afnemers betalen; daarom heeft ACM hierbij geen rol.

26. Daarnaast heeft een netbeheerder in zijn jaarrekening binnen de kaders van algemeen aanvaarde accountingregels enige ruimte om keuzes te maken in de berekeningen. Dit ziet bijvoorbeeld op de waardering van de activa, het kiezen van afschrijftermijnen en het opnemen van voorzieningen voor onzekerheden. De netbeheerder kan in zijn jaarrekening (indien nodig) verantwoording afleggen over specifieke situaties die alleen in dat jaar en alleen voor die netbeheerder van toepassing zijn. TenneT, de landelijke netbeheerder voor elektriciteit, maakt van deze ruimte in het jaarverslag tevens gebruik om naast de IFRS cijfers ook 'underlying' gegevens te presenteren. In deze underlying gegevens worden toekomstige tegoeden en/of verplichtingen in de jaarrekening meegenomen op een manier die aansluit bij de reguleringspraktijk.²

27. Het uitgangspunt is steeds dat de netbeheerder primair verantwoordelijk is voor de juistheid van de cijfers in de eigen jaarrekening, de toelichting hierbij en het beeld dat uit deze cijfers volgt. Het is de taak van de netbeheerder om een toelichting te geven wanneer er onduidelijkheid ontstaat over het verschil tussen cijfers van de netbeheerder en cijfers van het netwerkbedrijf waar de netbeheerder onderdeel van uit maakt.

² Zie voor meer informatie over de underlying gegevens van TenneT en de redenen om deze te gebruiken de financiële jaarverslagen van TenneT op www.TenneT.eu.

Verschillen tussen regulatorische cijfers en cijfers uit de jaarrekening

28. De regulatorische accounting- en rekenregels leiden tot andere kostencijfers dan de accounting- en rekenregels uit de jaarrekening van de netbeheerder. Dus ook wanneer gekeken wordt naar precies dezelfde (gereguleerde) activiteiten, zullen de regulatorische cijfers hierover verschillen van de cijfers in de jaarrekening. In de volgende passages worden deze verschillen toegelicht.
29. In het algemeen zijn de verschillen tussen de operationele kosten volgens regulatorische accountingregels en de operationele kosten in de jaarrekening beperkt. Op enkele onderdelen worden afwijkende keuzes gemaakt, waarvan ACM hier twee voorbeelden geeft.
- In de RAR (of AFI voor GTS) is vastgelegd dat ACM dotaties aan voorzieningen (of vrijval daarvan) niet als operationele kosten beschouwt, maar in plaats daarvan *onttrekkingen* aan voorzieningen wel als kosten beschouwt. Voorzieningen kunnen gezien worden als een 'spaarpot' voor toekomstige kosten, die ieder jaar wordt aangevuld op basis van verwachtingen over die toekomstige kosten. Door alleen onttrekkingen aan voorzieningen in de regulering te betrekken, maakt ACM een betere schatting van toekomstige kosten. ACM baseert dan namelijk de schatting op daadwerkelijke uitgaven ten behoeve van de bedrijfsvoering van de netbeheerder, in plaats van op incidentele geschatte kosten.
 - In de RAR (of AFI voor GTS) is vastgelegd dat netbeheerders boetes die zij aan ACM moeten betalen niet mogen opgeven als operationele kosten. ACM voorkomt met deze regel dat afnemers via de tarieven moeten opdraaien voor boetes die ACM aan netbeheerders oplegt.
30. De activawaardering van netbeheerders, die een belangrijke rol speelt bij de berekening van de kapitaalkosten, komt in de regulering tot stand onder rekenregels die sterk afwijken van de berekening in de jaarrekening. Er zijn drie grote elementen in de activawaardering die ACM in de volgende randnummers toelicht. Deze drie elementen zijn achtereenvolgens: de activawaardering op basis van historische investeringsbedragen, de keuze om de activawaarde en de afschrijvingen jaarlijks op te hogen met de inflatie en de afschrijvingsregels.
31. Het eerste verschil wordt veroorzaakt door de wijze waarop in de regulering de waarde van de activa van de netbeheerder berekend wordt. In de regulering komt de waardering tot stand op basis van de historische aanschafprijzen van de activa, dat zijn dus de investeringsuitgaven die de netbeheerder oorspronkelijk heeft gedaan om de activa aan te schaffen en aan te leggen. In de jaarrekening van de netbeheerder wordt doorgaans ook uitgegaan van de historische aanschafprijzen, maar moet de netbeheerder in bijzondere omstandigheden een af- of opwaardering toepassen op deze waarde. In de regulatorische berekening van de activawaarde bestaat deze mogelijkheid niet voor netbeheerders: af- of herwaarderingsen die netbeheerders doen, bijvoorbeeld op basis van verwachtingen over toekomstige winsten, leiden niet tot een aanpassing van de regulatorische waardering. De reden hiervoor is dat ACM beoogt tarieven te baseren op historische uitgaven, zodat afnemers niet meer betalen dan nodig en tegelijkertijd netbeheerders genoeg opbrengsten hebben om investeringen te kunnen bekostigen.
32. Een tweede afwijkend element in de activawaardering is dat in de regulering de waarde van de activa jaarlijks geïndexeerd wordt, wat onder algemeen aanvaarde accountingregels in het algemeen zeer ongebruikelijk is. In de cijfers in de jaarrekening ziet een netbeheerder de kosten van inflatie terug in de rente die betaald moet worden over leningen en het rendement dat een

aandeelhouder eist. Het in de regulering indexeren van activa hangt samen met de keuze voor het hanteren van een reële WACC in de regulering. Op die manier worden vermogensverschaffers vergoed voor inflatie door indexatie van de activa, in plaats van direct via het (nominale) rendement. De keuze voor rekenen met een reële WACC leidt op de lange termijn in reële termen niet tot een hogere of lagere vergoeding voor de netbeheerder. De reden voor ACM om te kiezen voor een reële WACC is dat de totale kosten van een actief (inclusief de afschrijving ervan) over de gehele levensduur een constanter verloop vertonen. Dit zorgt ervoor dat het tarief dat afnemers voor gebruik van het actief betalen over de gehele levensduur van het actief een gelijkmatiger verloop kent. Hiermee dragen verschillende generaties afnemers in gelijke mate bij aan de kosten van de energienetten.

33. Het laatste element wordt gevormd door de afschrijvingsregels die ACM hanteert. In de jaarrekening kunnen netbeheerders zelf hun afschrijvingstermijnen kiezen en (onder voorwaarden) afschrijfstermijnen verlengen of verkorten. Dit kan een directe en grote impact hebben op de gerealiseerde kosten en daarmee op de behaalde winst. Wanneer ACM individuele keuzes van netbeheerders ten aanzien van afschrijfstermijnen zou betrekken in de kostenberekening zou dat kunnen leiden tot een grillig verloop van de kosten en daarmee ook de tarieven. Ook kunnen verschillende netbeheerders verschillende termijnen voor vergelijkbare activa kiezen. ACM kiest ervoor om zelf de afschrijfstermijnen te bepalen die gebruikt worden in de berekening van de kapitaalkosten van netbeheerders. Deze afschrijfstermijnen zijn gebaseerd op vergelijking met andere netbeheerders en de economische levensduur van een actief en zijn voor alle netbeheerders per activacategorie gelijk.

Zie ook:

- [Regulatorische accountingregels 2013 regionale netbeheerders elektriciteit en gas](#)
- [Regulatorische accountingregels 2011 TenneT](#)
- [Afspraken Financiële Informatieverzoeken GTS](#)

De verschillende verschijningsvormen van winsten van netbeheerders

34. Het schema op pagina 3 van dit document beschrijft zeven verschillende winstbegrippen en laat de samenhang en verschillen tussen deze begrippen zien. ACM geeft hieronder nadere uitleg bij de zeven verschillende winstbegrippen en de onderlinge verschillen. Ook bevat onderstaande toelichting voorbeelden en zijn verwijzingen opgenomen naar externe (openbare) bronnen waarin meer informatie staat over het betreffende winstbegrip.

Winstbegrip 1: Redelijk rendement

35. ACM stelt het redelijk rendement vast op basis van aannames over de efficiënte netbeheerder en op basis van ontwikkelingen op de financiële markten. ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de Weighted Average Cost of Capital (WACC), die voor netbeheerders berekend wordt met behulp van het Capital Asset Pricing Model. Dit redelijk rendement heeft een 'ex ante' karakter: de berekening ervan wordt gebaseerd op inschattingen van ACM voor de volgende reguleringsperiode. De WACC wordt om die reden ook berekend voor de reguleringsperiode als geheel, en niet voor een afzonderlijk jaar. De WACC wordt uitgedrukt als percentage dat gezien moet worden als redelijke vergoeding voor het totaal van eigen en vreemd vermogen van een efficiënte netbeheerder. ACM heeft in diverse publicaties toelichting gegeven op de rol van de WACC in de reguleringsmethode en de wijze waarop de WACC wordt berekend.

Zie ook:

- [Methodebesluit GTS 2014-2016](#)
- [Methodebesluit TenneT transport 2014-2016](#)
- [Methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2014-2016](#)
- [Methodebesluit regionale netbeheerders gas 2014-2016](#)
- [WACC-bijlage bij Methodebesluiten 2014-2016](#)

Winstbegrip 2: Verwacht rendement efficiënte netbeheerder

36. Het verwacht (ex ante) rendement van de efficiënte netbeheerder is het rendement dat een efficiënte netbeheerder naar verwachting zou behalen wanneer de aannames van ACM over de buitenwereld (zoals grondstofprijzen) en het gedrag van de netbeheerder (het behalen van efficiëntieverbeteringen) exact juist blijken. De ontwikkeling van de kosten van de efficiënte netbeheerder verloopt dan precies volgens de verwachtingen waarop ACM de inkomsten heeft gebaseerd. In deze theoretische situatie zal de efficiënte netbeheerder in het laatste jaar van de reguleringsperiode over zijn totale vermogen een rendement behalen dat gelijk is aan de WACC (winstbegrip 1).
37. In tussenliggende jaren is echter vrijwel altijd sprake van een verschil tussen het verwacht (ex ante) rendement en het redelijk rendement. De reden hiervoor is het zogenoemde ingroei-effect. Dit ingroei-effect komt voort uit de wettelijke formule waarmee de inkomsten van netbeheerders worden vastgesteld. Deze wettelijke formule creëert een inkomstenpad vanaf het gerealiseerde niveau van inkomsten in het laatste jaar van de vorige reguleringsperiode naar het beoogde inkomstenniveau in het laatste jaar van de huidige reguleringsperiode. De inkomsten in het laatste jaar van de vorige periode zijn gebaseerd op in het voorgaande methodebesluit gemaakte schattingen van efficiënte kosten; het beoogde inkomstenniveau in het laatste jaar van de huidige periode is gebaseerd op nieuwe schattingen van efficiënte kosten. De daadwerkelijk efficiënte kosten in het begin van de huidige reguleringsperiode zijn in de praktijk altijd ongelijk aan de schattingen die voorafgaand aan de vorige periode waren gemaakt. Zodoende heeft ook de (theoretische) efficiënte netbeheerder op voorhand te maken met inkomsten die hoger of lager zijn dan de efficiënte kosten. Deze situatie duurt voort tot het laatste jaar van de regulering en leidt dus ook in alle tussenliggende jaren tot een rendement dat hoger of lager ligt dan het redelijke rendement. Overigens beschikt ACM met ingang van de reguleringsperiode 2014 – 2016 over een nieuwe wettelijke bevoegdheid om begininkomsten aan te passen aan de efficiënte kosten (de zogenoemde one-off-bevoegdheid), waarmee onder bepaalde omstandigheden dit ingroei-effect aanzienlijk beperkt kan worden. ACM legt in de methodebesluiten uit hoe het ingroei-effect ontstaat en welke invulling ACM geeft aan de nieuwe wettelijke bevoegdheid om begininkomsten aan te passen aan de efficiënte kosten.

Zie ook de links naar methodebesluiten onder randnummer 35.

Winstbegrip 3: Gerealiseerd rendement netbeheerder (gereguleerde activiteiten) – op basis van regulatorische cijfers

38. Het gerealiseerde rendement van een individuele netbeheerder is het rendement dat een netbeheerder 'ex post' (in werkelijkheid) behaalt. De inschattingen die ACM op voorhand heeft gemaakt zijn nu niet meer van belang, omdat het nu gaat om de werkelijke inkomsten en kosten die een netbeheerder heeft gerealiseerd. De realisatie bevat alle uitkomsten van keuzes van de netbeheerder (waaronder bijvoorbeeld efficiëntieverbeteringen) en gebeurtenissen in de buitenwereld (waaronder bijvoorbeeld volumegroei). Een netbeheerder kan een hoger rendement behalen dan het redelijk rendement door de verwachtingen van ACM over de ontwikkeling van de kosten van een efficiënte netbeheerder te 'verslaan', ofwel door efficiënter te presteren dan ACM vooraf had geschat.
39. Het gerealiseerd rendement volgt uit de regulatorische gegevens die ACM jaarlijks uitvraagt bij netbeheerders, aangevuld met alle berekeningen van kosten en inkomsten die door ACM zelf worden vastgesteld. Deze gegevens zijn gebaseerd op de Regulatorische Accounting Regels (RAR, of AFI) die door ACM zijn opgesteld. Deze gegevens betreffen de gereguleerde activiteiten van de netbeheerder, wat wil zeggen dat de cijfers zien op de activiteiten waarvoor ACM (maximum)tarieven vaststelt of waarvoor ACM op een andere wijze tarieven reguleert. Wat verder van belang is, is dat de regulatorische cijfers niet de realisaties van rentelasten of -baten en betaalde belastingen omvatten. De regulatorische berekening van het rendement is namelijk gericht op een vergoeding voor het totale vermogen. Dit regulatorische rendement is een vergoeding voor het totaal van de (efficiënte) kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen en belastingen; ACM brengt hierin geen nadere onderverdeling aan. In de winstenonderzoeken van ACM wordt onder andere ook gekeken naar het gerealiseerd rendement op basis van regulatorische cijfers die volgen uit de gegevens die netbeheerders bij ACM indienen.
40. Bij het berekenen van het gerealiseerd rendement moet nog wel gekozen worden hoe wordt omgegaan met nacalculaties in de tarieven. Nacalculaties zijn nagekomen verrekeningen in de tarieven van netbeheerders die in de meeste gevallen betrekking hebben op de inkomsten of kosten uit eerdere jaren. Sommige nacalculaties zijn op voorhand aangekondigd in het methodebesluit, andere nacalculaties kunnen volgen uit uitspraken van de rechter of fouten in data of berekeningen. Nacalculaties leiden tot een correctie (omhoog of omlaag) van het inkomstenbedrag in een later jaar, terwijl dat niets te maken heeft met de efficiënte kosten in dat latere jaar.
41. Grofweg zijn er twee manieren om met deze nacalculaties om te gaan. De eerste manier is om het gerealiseerd rendement te baseren op de tariefinkomsten in een jaar, inclusief de nacalculaties die daarin zitten. Deze manier is het makkelijkst en sluit aan bij de werkelijk behaalde inkomsten van een netbeheerder in een bepaald jaar. Een nadeel van deze manier is dat de nacalculaties nu een extra verschil veroorzaken tussen het verwachte rendement van een efficiënte netbeheerder (waarin geen rekening is gehouden met nacalculaties) en het daadwerkelijk gerealiseerde rendement op basis van de tariefinkomsten. Deze methode is gekozen in de winstenrapportage voor regionale netbeheerders over de periode 2008-2013. De

belangrijkste reden om hiervoor te kiezen is dat de regionale netbeheerders in hun eigen jaarrekening de inkomsten baseren op de tarieven inclusief nacalculaties (conform IFRS).

42. De tweede manier is om nacalculaties zoveel mogelijk toe te rekenen aan het jaar waarop de verrekening eigenlijk ziet. Voor elk jaar berekent ACM de inkomsten die bedoeld zijn ter dekking van de kosten van dat jaar. ACM rekent daarvoor iedere nacalculatie toe aan het eerdere jaar waarin de nacalculatie wordt veroorzaakt. Deze berekende inkomsten zijn hiermee een betere weergave van het inkomstenbedrag waar de netbeheerder in dat jaar eigenlijk recht op had. Nadelen hiervan zijn dat het meer werk is en dat mogelijk in de toekomst nog nacalculaties volgen die op het moment van berekenen nog niet bekend waren, bijvoorbeeld door een uitspraak van een rechter. Het voordeel van deze manier is dat het gerealiseerd rendement op basis van de berekende inkomsten een betere graadmeter vormt voor de daadwerkelijke winstgevendheid van de netbeheerder in dat specifieke jaar. Deze methode is gebruikt in de winstenonderzoeken van TenneT. De belangrijkste reden hiervoor is de beschikbaarheid van de onderligging cijfers op basis van de jaarrekening die TenneT zelf presenteert. Door deze methode te gebruiken zijn de cijfers in winstbegrip 3 beter vergelijkbaar met deze onderligging cijfers, waarvan TenneT zelf stelt dat ze de daadwerkelijke winstgevendheid beter weergeven. Overigens, naarmate het gerealiseerd rendement berekend wordt over meerdere jaren, middelt de invloed van nacalculaties uit. Op langere termijn leiden beide manieren van berekenen tot een vergelijkbaar beeld over de winstgevendheid van netbeheerders.

In de verschillende winstenonderzoeken en -rapportages wordt nader toegelicht op welke manier de winst wordt berekend:

- [Winstenonderzoek TenneT 2011 en 2012](#)
- [Winstenrapportage regionale netbeheerders 2008 - 2013](#)

In de tarievenbesluiten van alle afzonderlijke jaren is terug te vinden welke nacalculaties ACM toepast en om welke reden:

- [Tarievenbesluiten regionale netbeheerders elektriciteit 2014](#)
- [Tarievenbesluiten regionale netbeheerders gas 2014](#)
- [Besluiten tarieven TenneT 2014](#)
- [Tarievenbesluit GTS 2014](#)

Winstbegrip 4: Winst netbeheerder (gereguleerde activiteiten) – op basis van de jaarrekening

43. Deze versie van de winst van de netbeheerder is beperkt tot de gereguleerde activiteiten en volgt uit de jaarrekening van de netbeheerder. De nettowinst uit de jaarrekening is een vergoeding voor het eigen vermogen; het bedrijfsresultaat (meestal aangeduid met 'earnings before interest and tax': EBIT) is een vergoeding voor het totaal van eigen vermogen, vreemd vermogen en winstbelasting. Na volledige implementatie van de afzonderlijke boekhouding zal de winst van een netbeheerder uit uitsluitend de gereguleerde activiteiten duidelijk blijken uit de segmentinformatie in de jaarrekening.

44. Zoals eerder aangegeven in randnummer 26 publiceert TenneT naast de IFRS cijfers ook underlying financiële gegevens om onder andere inzicht te geven in het effect van nog te verrekenen nacalculaties en de inkomsten uit veilinggelden. Het doel hiervan is een getrouwer beeld van de winstgevendheid in een specifiek jaar te schetsen. ACM heeft van deze informatie gebruik gemaakt in het winstenonderzoek van TenneT om tot een betere vergelijking te komen tussen de winstbegrippen 3 en 4.

Winstbegrip 5: Winst netbeheerder (alle activiteiten)

45. De winst van de netbeheerder over alle activiteiten van die netbeheerder is de winst die een netbeheerder in zijn jaarrekening toont. Deze winst ziet op alle activiteiten van de netbeheerder, ook de activiteiten die ACM niet reguleert. Iedere netbeheerder is wettelijk verplicht om een jaarrekening (of een daarmee vergelijkbaar overzicht) openbaar te maken. Onderdeel van deze jaarrekening is de winst van de netbeheerder. In de winstenonderzoeken kijkt ACM naar de winsten die netbeheerders in hun jaarrekening publiceren; zowel winstbegrip 4 als 5 kunnen hiervoor relevant zijn.

Winstbegrip 6: Winst netwerkbedrijf

46. De winst van een netwerkbedrijf, waar de netbeheerder onderdeel van uit maakt, wordt door dat netwerkbedrijf gepubliceerd in het eigen jaarverslag. Deze winst ziet op alle activiteiten van het netwerkbedrijf. Netwerkbedrijven ontplooiën vaak ook activiteiten die aan infrastructuur gerelateerd zijn en waarvoor tarieven niet gereguleerd worden. De resultaten van de netbeheerder zijn verwerkt in de jaarrekening van het netwerkbedrijf, waardoor ook de winst van de netbeheerder deel uit maakt van de winst van het netwerkbedrijf.

Winstbegrip 7: Winstbestemming netwerkbedrijf

47. Het jaarverslag van het netwerkbedrijf bevat een voorstel aan de aandeelhouders over de bestemming van de behaalde winst. Vervolgens besluiten de aandeelhouders wat zij doen met de winst. Winst kan gebruikt worden om dividend uit te keren en/of om te reserveren, bijvoorbeeld voor verwachte investeringen.
48. Voor meer informatie over de jaarverslagen van de netwerkbedrijven in Nederland verwijst ACM naar de websites van de betreffende bedrijven.