



Ons kenmerk: ACM/DJZ/2016/201582

Zaaknummer: 16.0111.52

## ONTWERP METHODEBESLUIT SYSTEEMTAKEN TENNET 2017 – 2021

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



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en leeswijzer .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Procedure van totstandkoming van dit besluit .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Wettelijk kader .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Context van dit besluit .....</b>	<b>10</b>
4.1	Inhoudelijke context .....	10
4.2	Samenhang met andere besluiten .....	14
<b>5</b>	<b>Beoordelingskader .....</b>	<b>16</b>
5.1	Europese doelstellingen .....	16
5.2	Nationale doelstellingen .....	17
5.2.1	Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering .....	17
5.2.2	Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken .....	19
5.2.3	Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen .....	20
5.3	Conclusie doelstellingen .....	23
<b>6</b>	<b>Onderzoeken en wijzigingen .....</b>	<b>24</b>
<b>7</b>	<b>Uitgangspunten van de methode van regulering .....</b>	<b>26</b>
7.1	Omzetregulering met doelmatigheidsprikkels .....	26
7.2	Duur van de reguleringsperiode .....	28
<b>8</b>	<b>Methode van regulering .....</b>	<b>30</b>
8.1	Kernbegrippen .....	30
8.2	Schatting voor beheerkosten 2017-2021 .....	33
8.3	Jaarlijkse schatting voor inkoopkosten .....	35
8.4	Jaarlijkse schatting voor uitvoeringskosten .....	37
8.5	Budget voor systeemtaken .....	38
<b>9</b>	<b>Relatie tot tarievenbesluiten .....</b>	<b>39</b>
<b>10</b>	<b>Dictum .....</b>	<b>42</b>
	<b>Begrippenlijst .....</b>	<b>43</b>

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules



## 1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Op grond hiervan moet ACM de methode van regulering vaststellen voor elke taak, genoemd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet (hierna: systeemtaken), van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet<sup>1</sup>, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT).
2. ACM stelt dit besluit vast voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021 (hierna: de derde reguleringsperiode). ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 7.2.
3. ACM houdt in dit besluit voor zover relevant rekening met de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord.<sup>2</sup> Deze wet is inwerkinggetreden op 1 april 2016.<sup>3</sup>

### *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 5 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 methode van regulering. Het 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). In hoofdstuk 6 staan de uitgevoerde onderzoeken en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit systeemtaken 2014-2016.<sup>4</sup>
5. Vervolgens beschrijft ACM de methode van regulering. De werking van de methode op hoofdlijnen komt aan de orde in hoofdstuk 7. Daarna beschrijft ACM uitvoerig de methode tot bepaling van het budget voor systeemtaken in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 toont de relatie tussen dit besluit en de tarievenbesluiten. ACM eindigt het besluit met haar dictum (hoofdstuk 10).

<sup>1</sup> De netten die bestemd zijn voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven en landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom (hierna: landelijk hoogspanningsnet). Ingevolge de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord zal een netbeheerder van het net op zee worden aangewezen, waarvoor een apart reguleringskader geldt. Het reguleringskader voor de netbeheerder van het net op zee valt buiten de reikwijdte van dit besluit.

<sup>2</sup> Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord) (hierna: Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord), Stb. 2016, 116.

<sup>3</sup> Stb. 2016, 117.

<sup>4</sup> Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/200653. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit systeemtaken TenneT voor de periode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBB van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).



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

*Bijlage bij het besluit*

7. ACM heeft een bijlage toegevoegd aan het besluit. Deze bijlage is onderdeel van dit besluit. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode van regulering in rekenkundige formules. Waar ACM in dit besluit verwijst naar formules, doelt zij op de formules in Bijlage 1.

*Samenhang met transport*

8. Ten slotte verwijst ACM in dit besluit meermaals naar het methodebesluit transporttaken TenneT 2017-2021, kenmerk ACM/DJZ/2016/201581 (hierna: methodebesluit transporttaken), vanwege de samenhang tussen de twee reguleringsmethodieken. De onderdelen waarnaar ACM verwijst, zijn daarom tevens onderdeel van dit besluit.



## 2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

9. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en relevante jurisprudentie.
10. Ingevolge artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet stelt ACM de methode van regulering voor de systeemtaken van TenneT vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt.
11. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van overleg met een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informierend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, Gasunie Transport Services B.V. (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 (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.
12. Vertegenwoordigers van eenentwintig organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.<sup>5</sup> Er hebben in totaal elf bijeenkomsten plaatsgevonden voor het vaststellen van het ontwerpbesluit, waarvan de eerste plaatsvond op 5 juni 2015 gevolgd door bijeenkomsten op 29 juni 2015, 8 september 2015, 28 september 2015, 13 oktober 2015, 2 november 2015, 23 november 2015, 11 december 2015, 18 januari 2016, 18 februari 2016 en 8 maart 2016. ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, [www.acm.nl](http://www.acm.nl).
13. Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn verschillende onderdelen van het methodebesluit aan de orde gekomen. Aanvankelijk werd bij de bespreking van de verschillende onderwerpen uitgegaan van de voorgenomen Elektriciteits- en Gaswet (ook wel STROOM genoemd) als juridische grondslag.<sup>6</sup> Op 22 december 2015 heeft de Eerste Kamer

<sup>5</sup> De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas Infra en Beheer B.V., Enduris B.V., Endinet B.V., Enexis B.V., GTS, Liander N.V., Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Stedin B.V., de Stichting Duurzame Energie-koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME-CWM, Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Vereniging Organisatie voor Hernieuwbare Energie Decentraal, Westland Infra Netbeheer B.V. en Zebra Gasnetwerk B.V.

<sup>6</sup> Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 199, C.



het wetsvoorstel echter verworpen.<sup>7</sup> Daarna zijn de besprekingen gevoerd aan de hand van de huidige wetgeving, waarbij ook de gevolgen van deze ontwikkeling voor de methodebesluiten zijn besproken. Daarbij zijn onderwerpen waarvoor de huidige wetgeving een ander beoordelingskader geeft dan het verworpen wetsvoorstel (opnieuw) aan bod gekomen. Voor de overige onderwerpen geldt dat ACM samen met de klankbordgroep heeft vastgesteld dat de verwerping van het wetsvoorstel STROOM geen aanleiding gaf om deze (opnieuw) in de klankbordgroep te bespreken. Ook voor de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord geldt dat de inhoud hiervan voor zover relevant in de klankbordgroep aan de orde is geweest bij de bespreking van het wetsvoorstel STROOM.<sup>8</sup>

14. 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.

---

<sup>7</sup> Eerste Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, Vergaderingnummer 15, 15-22-1.

<sup>8</sup> Voor zover relevant voor de methodebesluiten. Materieel is het wetsvoorstel tijdig realiseren Energieakkoord ter zake van het net op zee en wind op land grotendeels gelijk aan het (verworpen) wetsvoorstel STROOM. Op een aantal punten zijn de bepalingen aangepast om deze in te kunnen passen in de E-wet. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 401, nr. 3, p. 2.



### 3 Wettelijk kader

15. 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 en tot slot de Europese wetgeving.

#### *Bevoegdheidsgrondslag van dit besluit*

16. 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 en tweede lid, met uitzondering van onderdeel p, worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 41 tot en met 41d.”*

17. Artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet en luidt als volgt:

*“1. De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt: (...)*

*b. voor elke taak, genoemd in artikel 16, tweede lid, met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van uitvoering van deze taken worden bevorderd, en rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen, de methode van regulering vast voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Het besluit tot vaststelling van de methode geldt voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar.”*

#### *Wettelijke taken van TenneT*

18. De tarieven voor de diensten ter uitvoering van de wettelijke taken neergelegd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet worden op grond van de methode vastgelegd in dit besluit bepaald. Artikel 16, tweede lid, van de E-wet luidt als volgt:

*“2. In aanvulling op de taken, bedoeld in het eerste lid, heeft de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet tevens tot taak:*

- a. technische voorzieningen te treffen en systeemdiensten uit te voeren, waaronder het aanhouden van voldoende productiereservecapaciteit, die nodig zijn om het transport van elektriciteit over alle netten op een veilige en doelmatige wijze te waarborgen;*
- b. mede ten behoeve van de andere netbeheerders de technische voorzieningen en systeemdiensten, bedoeld onder a, te benutten;*
- c. op de grondslag van paragraaf 7 van dit hoofdstuk ten behoeve van derden transport van elektriciteit uit te voeren met behulp van het landelijk hoogspanningsnet, voor de uitvoer van die elektriciteit vanuit Nederland naar een afnemer of leverancier in het buitenland, dan wel voor de invoer van die elektriciteit vanuit het buitenland naar een afnemer of leverancier in Nederland;*
- d. een passend niveau van voorzieningen te treffen en te handhaven, waaronder het*



*aanhouden van voldoende productiereservecapaciteit, in verband met de leveringszekerheid op de korte en de lange termijn;*

*e. [vervallen;]*

*f. indien Onze Minister hem dit opdraagt, werkzaamheden te verrichten ter uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 4a;*

*g. andere netbeheerders de gegevens te verschaffen die nodig zijn om een betrouwbare en efficiënte werking, alsmede de samenhangende ontwikkeling en interoperabiliteit, van de netten te waarborgen. In geval van grensoverschrijdende koppeling met andere lidstaten van de Europese Unie dan wel met niet lidstaten wisselt de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet met de betreffende netbeheerders in die landen, in overeenstemming met de operationele minimumvereisten als bedoeld in artikel 31, elfde lid, tijdig en op doeltreffende wijze gegevens uit over het functioneren van de landgrensoverschrijdende netten;*

*h. samen te werken met buitenlandse instellingen die op grond van nationale wettelijke regels zijn belast met het beheer van een transmissiesysteem als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, van de richtlijn in geografische gebieden als bedoeld in artikel 12, derde lid, van verordening 714/2009 teneinde een concurrerende interne markt voor elektriciteit tot stand te brengen;*

*i. te beschikken over één of meer geïntegreerde systemen in geografische gebieden als bedoeld in artikel 12, derde lid, van verordening 714/2009 waaraan twee of meer lidstaten meewerken voor de toewijzing van capaciteit en voor de controle op de beveiliging van het net;*

*j. het innen van congestielasten en betalingen in het kader van het vergoedingsmechanisme overeenkomstig artikel 13 van verordening 714/2009;*

*k. onverminderd artikel 79, eerste lid, het openbaar maken van informatie die nodig is voor doeltreffende mededinging en een efficiënte werking van de markt;*

*l. de taken te vervullen die voortvloeien uit verordening 714/2009;*

*m. samen te werken met het Agentschap;*

*n. het koppelen van het net op zee met het landelijk hoogspanningsnet.”*

19. Onderdeel n van artikel 16, tweede lid, van de E-wet is gewijzigd bij de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord. Op grond van artikel IV van de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord blijft de oude tekst van artikel 16, tweede lid, onder n, van de E-wet van toepassing, totdat de minister de netbeheerder van het net op zee heeft aangewezen. De oude tekst luidt: “*ten behoeve van het transport van elektriciteit die wordt opgewekt door middel van windenergie binnen de Nederlandse exclusieve economische zone of binnen de territoriale zee, het treffen van de voorbereidingshandelingen voor de aanleg van verbindingen voor het transport van elektriciteit, waaronder begrepen het voorbereiden van vergunningaanvragen en een netontwikkelingsplan.*”





*Europese wetgeving*

20. De Verordening 714/2009<sup>9</sup> (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 houdend 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 afstandgebonden zijn.(...)”*
3. *Bij de vaststelling van de tarieven voor nettoegang wordt rekening gehouden met:*
- a) *de uit het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen transmissiesysteembeheerders voortvloeiende betalingen en ontvangsten;*
  - b) *de werkelijk verrichte en ontvangen betalingen, alsmede de over toekomstige tijdvakken verwachte betalingen, een en ander aan de hand van ramingen over tijdvakken in het verleden.*
4. *Het krachtens dit artikel vaststellen van de tarieven laat de tarieven die in het kader van het in artikel 16 bedoelde congestiebeheer op aangegeven export en aangegeven import worden geheven, onverlet.*
5. *Er worden geen specifieke nettatarieven in rekening gebracht voor individuele transacties inzake aangegeven doorvoerstromen.”*

---

<sup>9</sup> 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.



## 4 Context van dit besluit

21. 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

22. 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. Ingevolge de artikelen 10 en 16 van de E-wet heeft de landelijk netbeheerder een wettelijk monopolie op het beheer van het landelijk transportnet en de aan hem opgedragen systeemtaken. Afnemers met een aansluiting op een bepaald net<sup>10</sup> kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport en de systeemtaken willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waar zij een aansluiting op hebben en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet die de systeemtaken uitvoert.
23. De minister wijst op verzoek een naamloze of besloten vennootschap voor tien jaar als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet aan.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Ten behoeve van de aanwijzing van TenneT als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en als interconnector-beheerder van de zuidelijke helft van NorNed, heeft ACM ingevolge artikel 10, derde lid, van de E-wet besluiten genomen over de certificering van TenneT.<sup>13</sup> De minister heeft op 2 maart 2012 ingestemd met het besluit van TenneT om zichzelf op grond van

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de E-wet.

<sup>12</sup> De landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom omvatten twee verbindingen met het extra hoogspanningsnet van België en drie verbindingen met het extra hoogspanningsnet van Duitsland.

<sup>13</sup> Besluit van ACM van 18 december 2013, kenmerk 103883\_5/49. Dit besluit diende ter implementatie van Richtlijn 2009/72/EG Richtlijn 2009/72/EG [13/07/2009] van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG.



artikel IV, tweede lid, van de Wet onafhankelijk netbeheer met ingang van 1 januari 2008 aan te wijzen als netbeheerder van de 110 kV netten en hoger van het landelijk hoogspanningsnet.<sup>14</sup> TenneT beheert tevens de gelijkstroom-interconnector met Noorwegen. Bij besluit van 15 mei 2015 heeft de minister TenneT aangewezen als interconnector-beheerder van de zuidelijke helft van de NorNed-kabel.<sup>15</sup> Voor de vaststelling van de tarieven kunnen interconnectoren en het landelijk hoogspanningsnet waarvoor dezelfde netbeheerder is aangewezen als één net worden beschouwd.<sup>16</sup>

24. 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 (hierna: transporttaken).<sup>17</sup> In artikel 16, tweede lid, van de E-wet is, in aanvulling op de transporttaken die ook door de regionale netbeheerders moeten worden verricht, een aantal taken neergelegd die alleen de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft. Dit zijn de systeemtaken.
25. Artikel 16, tweede lid, van de E-wet betreft onder meer de taak om technische voorzieningen te treffen en systeemdiensten uit te voeren, die nodig zijn om het transport van elektriciteit over alle netten op een veilige en doelmatige wijze te waarborgen en deze voorzieningen en systeemdiensten mede ten behoeve van de andere netbeheerders te benutten. Daarnaast heeft TenneT als taak om via het landelijk hoogspanningsnet de import en export van elektriciteit mogelijk te maken. Verder gelden de internationale taken als samenwerking met buitenlandse TSO's en het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER).
26. Als gevolg van het wettelijk monopolie op het beheer van het landelijk transportnet en de aan TenneT opgedragen systeemtaken, ondervindt TenneT daarbij geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van directe concurrenten zou ertoe kunnen leiden dat zij onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven vaststelt of tussen verschillende typen afnemers gaat discrimineren. De afnemers worden in dergelijke gevallen benadeeld. De afnemers zijn gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de systeemtaken. Hieronder valt ook dat de landelijk netbeheerder op de lange termijn in ieder geval geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

<sup>14</sup> Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2 maart 2012, ETM/EM/11175400.

<sup>15</sup> Besluit met kenmerk DGETM-EM / 15049943.

<sup>16</sup> Ingevolge artikel 10Aa, vijfde lid, van de E-wet. Zie ook de uitspraak van het CBB van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 9.4.

<sup>17</sup> 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.



27. 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"*<sup>18</sup> en waarmee *"netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering"*<sup>19</sup> krijgen. Daarnaast moet ACM bij de vaststelling van de methode rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, het belang van duurzaamheid en het belang dat TenneT een redelijk rendement op investeringen kan realiseren.<sup>20</sup> De wetgever draagt ACM aldus op een balans te vinden tussen verschillende maatschappelijke belangen die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke taken van de netbeheerder, zoals de prijs en de kwaliteit van de geleverde diensten.
28. Met de vaststelling van een reguleringsmethodiek reguleert ACM de inkomsten van de netbeheerders, die zich in een monopolioïde situatie bevinden. ACM beoogt via de regulering van de inkomsten, met de prikkels die daarvan uitgaan en in combinatie met ander sturingsinstrumenten,<sup>21</sup> een optimale balans te vinden tussen de verschillende hierboven genoemde maatschappelijke belangen. De toepassing van deze reguleringsmethodiek leidt uiteindelijk tot de tarieven die TenneT mag berekenen voor het uitvoeren van haar taken, inclusief de systeemtaken. Langs deze weg bevordert ACM de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de systeemtaken zoals bedoeld in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet.
29. Over de wijze waarop ACM uitvoering dient te geven aan het bepaalde in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet is in de wetgeschiedenis het volgende opgemerkt:<sup>22</sup>  
*"Met de voorgestelde artikelen 41d en 41e van de Elektriciteitswet 1998 worden enkele wijzigingen aangebracht in de bepalingen over de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet neemt in de Nederlandse elektriciteitsmarkt een bijzondere positie in, en verricht daarnaast enkele taken die uitsluitend aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet zijn opgedragen.  
(...)  
Artikel 41e heeft betrekking op de taken van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, genoemd in artikel 16, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998. De omvang van deze werkzaamheden wordt grotendeels extern bepaald. Dit neemt niet weg dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wel degelijk invloed heeft op de kosten*

<sup>18</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

<sup>19</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

<sup>20</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

<sup>21</sup> Zoals het toezicht op de kwaliteit en capaciteit en op de naleving van de voorschriften in de technische codes.

<sup>22</sup> De grondslag voor het vaststellen van de methode voor systeemtaken is niet langer artikel 41e, van de E-wet, maar artikel 41, aanhef en onder b. Dit is per 1 januari 2015 gewijzigd bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (volumecorrectie nettatarieven voor de energie-intensieve industrie), Stb. 2013, 575. Hierin is voor de reguleringsmethode inhoudelijk niets gewijzigd.



daarvan. Echter, afhankelijk van de taken moet een juiste reguleringsmethode worden gekozen. Een voorbeeld hiervan is regulering via budgettering: doelen en budget worden van tevoren bepaald. Met artikel 41e, tweede lid, wordt de directeur DTe de bevoegdheid gegeven om voor elke reguleringsperiode van drie tot vijf jaar per taak of taken van artikel 16, tweede lid, de reguleringsmethode vast te stellen.”<sup>23</sup>

30. Artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet bepaalt dat ACM voor elke taak genoemd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet een methode van regulering moet vast stellen. Uit de hiervoor geciteerde passage uit de wetgeschiedenis volgt dat dit niet uitsluit dat ACM voor verschillende taken één methode van regulering vaststelt.
31. Bij de beantwoording van de vraag of ACM voor de in artikel 16, tweede lid, van de E-wet genoemde taken een of meerdere methodes zou vaststellen, heeft zij altijd mede rekening gehouden met het bepaalde in artikel 30 van de E-wet. Uit artikel 30 van de E-wet volgde dat er slechts één tarief voor het verrichten van systeemdiensten was:
- “1. Het tarief voor het verrichten van systeemdiensten heeft betrekking op:*
- a. het reservevermogen en regelvermogen*
  - b. de black-start-voorzieningen en*
  - c. de overige systeemdiensten*
- 2. Het tarief wordt in rekening gebracht bij iedere afnemer die elektriciteit verbruikt en een aansluiting heeft op een net dat wordt beheerd door een netbeheerder.*
- 3. Het tarief, bedoeld in het eerste lid, wordt uitgedrukt in een bedrag per verbruikte hoeveelheid elektriciteit in kWh.*
- 4. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het tarief, bedoeld in het eerste lid, in rekening wordt gebracht bij de afnemer, bedoeld in het tweede lid, en bij iedere afnemer die een hoeveelheid elektriciteit opwekt en op het net invoedt, dan wel verbruikt op de eigen installatie. In dat geval wordt het tarief uitgedrukt in een bedrag per opgewekte dan wel verbruikte hoeveelheid elektriciteit in kWh.”*
32. Artikel 30, van de E-wet is vervallen per 1 januari 2015 bij Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (volumecorrectie nettarieven voor de energie-intensieve industrie).<sup>24</sup> Met deze wetswijziging is beoogd het systeemdienstentarium en het transporttarief van TenneT samen te voegen. ACM voegt een budget ter hoogte van de geschatte (efficiënte) kosten die TenneT maakt voor de uitvoering van systeemtaken toe aan de totale inkomsten voor de transporttaken van TenneT en doet dit met toepassing van de reguleringsmethode in dit besluit. De wetswijziging beoogt geen wijziging aan te brengen in de reguleringsmethode.<sup>25</sup>
- “In paragraaf 6 van de Elektriciteitswet 1998 is vastgelegd op welke wijze en rekening houdend waarmee de tarieven worden vastgesteld. Nu het systeemdienstentarium per*

<sup>23</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 372, nr. 11, p. 29 en 30.

<sup>24</sup> Stb. 2013, 575.

<sup>25</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 777, nr. 3, p. 9-10.



*1 januari 2015 vervalt en de kosten die samenhangen met de taken, genoemd in artikel 16, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, worden verdisconteerd in het transporttarief, dient paragraaf 6 te worden aangepast. Artikel 41e, dat ziet op de vaststelling van het systeemdienstentarium, kan vervallen (zie artikel I, onderdeel L) en de inhoud van artikel 41e wordt verplaatst naar de verschillende artikelen die handelen over het transporttarief, namelijk de artikelen 40 tot en met 41d (artikel I, onderdelen G, H en I). De besluiten ten aanzien van het transporttarief en het systeemdienstentarium worden hiermee samengevoegd, maar de wijze waarop wordt bepaald welke kosten van netbeheerders in welke mate in de tarieven verrekend worden, wordt niet gewijzigd.*

*Aangezien de ACM ook na samenvoeging van het transport- en het systeemdienstentarium ten aanzien van de kosten die samenhangen met het uitvoeren van de taken, genoemd in artikel 16, tweede lid, de methode van regulering zal moeten vaststellen, is de inhoud van artikel 41e, tweede lid, waar de grondslag voor het methodebesluit voor de systeemdiensten is gelegen, opgenomen in artikel 41, eerste lid (artikel I, onderdeel H)."*

33. Nu in de E-wet een grondslag ontbreekt op grond waarvan voor de verschillende taken genoemd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet separaat tarieven in rekening kunnen worden gebracht, zet ACM de praktijk voort om niet voor elke taak een afzonderlijke methode vast te stellen. ACM is van mening dat redelijke wetstoepassing met zich meebrengt dat zij voor alle in artikel 16, tweede lid, van de E-wet genoemde taken tezamen één overkoepelende methode van regulering vaststelt.

## 4.2 Samenhang met andere besluiten

### *Van methodebesluit naar tarievenbesluit*

34. Jaarlijks stelt ACM in het tarievenbesluit de tarieven vast die TenneT in rekening mag brengen voor de uitvoering van de transporttaken en de systeemtaken. ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze tarieven samenhangen met dit besluit.
35. ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering voor de systeemtaken van TenneT vast. De E-wet schrijft niet voor dat ACM voor de systeemtaken een x-factor vaststelt. ACM bevordert de doelmatigheid in onderhavig besluit via de reguleringsmethodiek, namelijk door voorafgaand aan elk jaar van de reguleringsperiode een budget vast te stellen dat onafhankelijk is van de werkelijk gemaakte kosten. ACM merkt hierbij nog op dat de doelmatigheidsprikkel in onderhavig methodebesluit onlosmakelijk is verbonden met de doelmatigheidsprikkel in het methodebesluit transporttaken. Dit is het gevolg van het feit dat ACM een deel van de efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement, zoals vastgesteld op basis van het methodebesluit transporttaken, toerekent aan de systeemtaken. De samenhang tussen de reguleringsmethodes voor de transporttaken en de systeemtaken van TenneT licht ACM in paragraaf 8.2 toe.
36. Met inachtneming van de door ACM vastgestelde methode van regulering zendt TenneT ACM jaarlijks een voorstel voor de tarieven die zij zal berekenen voor de uitvoering van de



transporttaken en systeemtaken (hierna: tarievenvoorstel). ACM gaat in dit besluit alleen in op een aantal specifieke aspecten bij de tarieven ten aanzien van systeemtaken. Voor het overige verwijst zij naar de toelichting in paragraaf 4.2 van het methodebesluit transporttaken.

37. In het tarievenvoorstel verdisconteert TenneT de geschatte kosten die samenhangen met de taken genoemd in artikel 16, tweede lid, van de E-wet in een gecombineerd tarief voor transport- en systeemtaken en past hierbij ook het methodebesluit systeemtaken toe, op grond van artikel 41b, derde lid, van de E-wet:
- “3. De geschatte kosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet voor de uitvoering van de taken, genoemd in artikel 16, tweede lid, maakt, worden zonder toepassing van de formule, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, en met toepassing van het besluit, bedoeld in artikel 41, eerste lid, onderdeel b, toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.”*
38. Artikel 41ba, van de E-wet is vervallen bij de inwerkingtreding van de Wet tijdig realiseren Energieakkoord. Op grond van artikel IV van de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord blijft het oude artikel 41ba, van de E-wet evenwel van toepassing, totdat de minister een netbeheerder voor het net op zee heeft aangewezen. Daarbij is dan het tweede lid van artikel 41ba van de E-wet van toepassing op de geschatte kosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet na 31 december 2016 maakt voor het uitvoeren van artikel 16, tweede lid, onderdeel n, van de E-wet, zoals dit luidde voor de inwerkingtreding van de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord. TenneT mag deze kosten verdisconteren in het tarievenvoorstel.



## 5 Beoordelingskader

39. In dit hoofdstuk beschrijft ACM welk beoordelingskader zij hanteert voor de methode van regulering. Ten eerste geeft ACM de relevante doelstellingen van de Europese wetgever weer en hoe zij deze interpreteert. Ten tweede geeft zij de doelstellingen van de nationale wetgever inclusief de parlementaire geschiedenis weer en geeft ACM aan hoe zij deze interpreteert.

### 5.1 Europese doelstellingen

40. 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 deze methode van regulering 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.
41. 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. Dit besluit is het uitgangspunt voor de tarievenbesluiten. Hiermee maakt ACM op transparant wijze inzichtelijk hoe de tarieven voor afnemers worden vast gesteld.
42. Ten tweede moet ACM rekeninghouden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk. Hiertoe bepaalt TenneT zelf welke investeringen noodzakelijk zijn. Dit hangt samen met het principe van outputregulering. Via de reguleringsmethode vergoedt ACM deze noodzakelijke investeringen in het netwerk, voor zover efficiënt. De eis in de Verordening om rekening te houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk is recent ook verduidelijkt in nationale wetgeving,<sup>26</sup> op grond waarvan ACM rekening moet houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen, zie paragraaf 5.2.3 van dit besluit. Tot slot is sprake van overlap met de opdracht van de nationale wetgever aan ACM om bij de vaststelling van de methode het belang in acht te nemen dat de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken wordt bevorderd. Daarom verwijst ACM voor een nadere toelichting naar paragraaf 5.2.2.
43. 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

<sup>26</sup> Wijziging van artikel 41, eerste lid, van de E-wet bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011), Stb. 2013, 573.





netbeheerder. Kort gezegd houdt dit in dat de tariefinkomsten van TenneT de efficiënte kosten van de hoor haar uitgevoerde taken weerspiegelen. Hieruit volgt dat de regulering uitgaat van de kosten van TenneT, voor zover deze efficiënt zijn. Om inzicht te krijgen in de mate van efficiëntie van de kosten van TenneT, vergelijkt ACM de beheerkosten van TenneT met andere transmissiesysteembeheerders en stelt zij vast welke productiviteitsverandering TenneT naar verwachting gedurende de derde reguleringsperiode kan realiseren op de totale kosten. Door de uitkomsten van deze vergelijking te betrekken bij de vaststelling van het jaarlijkse budget, zorgt ACM voor tarieven die conform artikel 14 van de Verordening een afspiegeling zijn van efficiënte kosten. Deze eis overlapt met de opdracht van nationale wetgever aan ACM om bij de vaststelling van de methode het belang in acht te nemen dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt bevorderd, waarover nader paragraaf 5.2.1.

## 5.2 Nationale doelstellingen

44. Op grond van artikel 41b, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet moet ACM de methode van regulering van de systeemtaken vaststellen met inachtneming van
1. het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt bevorderd,
  2. het belang dat de meest doelmatige kwaliteit van uitvoering van deze taken worden bevorderd, en
  3. rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen
- ACM licht haar interpretatie van deze belangen in de volgende paragrafen toe.

### 5.2.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

45. In artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet is het belang van het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering genoemd. Bij de interpretatie van deze wettelijke doelstelling sluit ACM aan bij hetgeen in de parlementaire geschiedenis is opgemerkt bij dezelfde wettelijke doelstelling voor de transporttaken van TenneT. Dit doet ACM omdat een specifieke toelichting voor de systeemtaken in de parlementaire geschiedenis ontbreekt.
46. Uit die parlementaire geschiedenis blijkt dat een doelmatige bedrijfsvoering volgens de wetgever inhoudt dat een netbeheerder alleen die kosten<sup>27</sup> maakt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. De reguleringsmethodiek zou de netbeheerder tot deze doelmatigheid moeten prikkelen.
47. ACM is van mening dat zij zo goed als mogelijk de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van TenneT bevordert als haar methode van regulering expliciete doelmatigheidsprikkels voor de uitvoering van de systeemtaken bevat. ACM bereikt dit door te kiezen voor een methode van

<sup>27</sup> ACM bedoelt hier de kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.



regulering waarbij zij de inkomsten die TenneT voor de uitvoering van de systeemtaken mag behalen, op voorhand vaststelt (*ex ante revenue-cap*), uitgaande van de verwachte efficiënte kosten die TenneT voor deze taken zal maken. Het gegeven dat de inkomsten op voorhand vast staan, geeft TenneT reeds een doelmatigheidsprikkel. Zij kan haar 'winst' dan immers enkel vergroten door kosten te verlagen, en dus efficiënter te gaan werken. Belangrijk daarbij is dat de vaststelling van de verwachte efficiënte beheerkosten grotendeels is gebaseerd op voor TenneT exogene gegevens, dat wil zeggen gegevens die TenneT zelf niet of in mindere mate kan beïnvloeden.

48. ACM hanteert exogene gegevens door de verwachte efficiënte beheerkosten mede te baseren op de efficiëntiemeting die volgt uit een kostenbenchmark, waarin TenneT is vergeleken met structureel vergelijkbare andere TSO's. Onder meer op grond van de parlementaire geschiedenis en vanwege het ontbreken van een andere landelijk netbeheerder, 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, te weten dat de tarieven een afspiegeling te vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder.
49. Daarnaast baseert ACM de verwachte kosten mede op de verwachte productiviteitsontwikkeling (hierna: *frontier shift*). ACM bepaalt deze *frontier shift* op basis van data over de historisch gerealiseerde productiviteitsverandering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie, waarvan de economische activiteiten in samenhang gezien representatief zijn voor het geheel aan activiteiten van een TSO. Daarnaast betreft ACM bij de bepaling van de *frontier shift* ook bestaande buitenlandse studies die inzicht geven in de productiviteitsverbetering van buitenlandse TSO's. ACM licht deze keuze en de precieze uitwerking hieronder nader toe.
50. ACM past omzetregulering toe bij de systeemtaken van TenneT. ACM vult de omzetregulering zo in dat zij voor ieder jaar in de reguleringsperiode een budget bepaalt dat TenneT kan gebruiken voor de uitvoering van de wettelijke systeemtaken. ACM baseert dit budget op de gerealiseerde kosten in het verleden en op te verwachten productiviteitsontwikkeling, alsmede op een benchmark voor de beheerkosten. Het resulterende budget in enig jaar is daarbij in beginsel onafhankelijk van de gerealiseerde kosten in datzelfde jaar. Dit betekent dat TenneT het risico draagt dat de gerealiseerde kosten boven of onder het *ex ante* vastgestelde budget liggen. Indien TenneT in staat is om tegen lagere kosten inclusief een redelijk rendement dan het budget uitvoering te geven aan haar wettelijke taken, dan mag TenneT het extra behaalde rendement behouden. Overigens geldt het omgekeerde ook: hogere kosten inclusief een redelijk rendement dan het budget leiden tot lagere rendementen bij TenneT. Doordat het budget in een jaar is losgekoppeld van de kosten in datzelfde jaar voelt TenneT een prikkel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen. Dit betreft dus ook een prikkel om innovaties door te voeren. Kostenreducties leiden tot lagere gerealiseerde kosten, die



vervolgens weer als basis dienen voor het bepalen van het (lagere) budget voor latere jaren. Hier profiteren de afnemers vervolgens weer van in de vorm van een lager tarief. Tot slot merkt ACM op dat omzetregulering ertoe kan leiden dat TenneT in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behaalt dan het redelijk rendement. Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: *"Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden."*<sup>28</sup>

51. Bij dit systeem gaat ACM niet in op de vraag op welke wijze TenneT haar kosten in lijn met het budget kan of moet brengen. ACM is van mening dat TenneT dit zelf het beste kan bepalen. Daarmee is, overeenkomstig de bedoeling van de wetgever,<sup>29</sup> sprake van outputregulering. Op deze manier grijpt ACM zo min mogelijk in op de bedrijfsvoering van TenneT en reduceert zij de administratieve lasten voor TenneT en de toezichtlast voor ACM zelf.
52. Met haar keuze voor omzetregulering bij systeemtaken sluit ACM aan bij de wijze waarop zij de transporttaken reguleert en bij de toelichting die de wetgever heeft gegeven bij artikel 41d, tweede lid, van de E-wet. In paragraaf 7.1 is dit verder uitgewerkt.

### 5.2.2 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken

53. De tweede wettelijke doelstelling, genoemd in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet, is de bevordering van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van systeemtaken. De wetgever heeft er echter voor gekozen ACM niet voor te schrijven een kwaliteitsterm vast te stellen. Dit geldt zowel voor de transporttaken als voor de systeemtaken van TenneT.<sup>30</sup> Naast het feit dat ACM geen expliciete bevoegdheid heeft om een kwaliteitsterm 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.
54. ACM zet echter wel andere instrumenten in om de kwaliteit van de uitvoering van de taken te bewaken. Tot deze instrumenten behoren het toezicht op de naleving van de technische codes, zoals de Netcode en de Systeemcode. Dit sluit aan op de toelichting van de wetgever in de parlementaire geschiedenis.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

<sup>29</sup> Zie onder meer Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29.

<sup>30</sup> Zie paragraaf 5.2.5 van het methodebesluit transporttaken.

<sup>31</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr.11, p.29.



### 5.2.3 Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen

55. Bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011) is in artikel 41, eerste lid, van de E-wet toegevoegd dat ACM bij de vaststelling van de methode rekening houdt met “het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen”. Deze wijziging is per 1 januari 2014 inwerkinggetreden.

56. Deze wijziging is als volgt toegelicht:

*“De wet bepaalt nu nog impliciet dat de belangen van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en het behalen van een redelijk rendement op investeringen worden meegewogen bij de totstandkoming van de tarieven. Gelet op de energietransitie wordt, zoals aangekondigd in het Energierapport (Kamerstukken II 2010/11, 31 510, nr. 45, p. 46 en 47) voorgesteld om dit ook expliciet in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op te nemen. Met de voorgestelde wijziging wordt het beoordelingskader voor de vaststelling van de tarieven verduidelijkt. Naast doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bepaald dat de NMa bij de vaststelling van transporttarieven ook rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid en het belang van duurzaamheid. Voor netbeheerders is daarnaast het kunnen realiseren van een redelijk rendement op deze investeringen van groot belang voor een gezonde bedrijfsvoering en een goed investeringsklimaat met voldoende prikkels om te investeren. Voorgesteld wordt om dit belang in de wet op te nemen in lijn met Europese regels (verordening 715/2009/EG), die niet alleen de betaalbaarheid benadrukken, maar ook een redelijk rendement op investeringen als element noemen”.*<sup>32</sup>

en

*“De fractieleden van de PVV vroegen welke kaders ACM meekrijgt ten aanzien van duurzaamheid bij de bepaling van het transporttarief. ACM dient de tarieven vast te stellen binnen de daartoe gestelde wettelijke kaders. Binnen die kaders heeft ze beleidsruimte om te bepalen hoe zij bij de methode van regulering rekening houdt met het belang van duurzaamheid. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet definiëren de begrippen duurzame elektriciteit en hernieuwbare energiebronnen. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verwijzen ook naar andere aspecten van duurzaamheid, zoals energiebesparing, klimaatneutrale elektriciteit en het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de gasvoorziening. Het ligt voor de hand dat ACM zich hiernaar zal richten bij de invulling van haar beleidsruimte met betrekking tot het belang van duurzaamheid in de regulering. Voorts is van belang dat ACM netbeheerders technologieneutraal reguleert. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van investeringen maakt zij geen onderscheid tussen investeringen in voorzieningen voor hernieuwbare energie en overige investeringen.”*<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

<sup>33</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 493, C, p. 9.



57. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met de toevoeging van de zinsnede “rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen” een explicitering en verduidelijking is beoogd in aansluiting op de Europese regels. Verder geeft de minister aan dat ACM enige beleidsruimte heeft bij het rekening houden met de belangen. Hieronder gaat ACM eerst in op het belang van een redelijk rendement op investeringen en vervolgens op het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

*Belang van een redelijk rendement op investeringen*

58. Keuzes in de methode die de inkomsten van netbeheerders bepalen, hebben invloed op het rendement dat een netbeheerder kan behalen. Een hoger rendement biedt een netbeheerder meer financiële ruimte. Tegelijkertijd betalen de gebonden afnemers dan meer voor de diensten van de netbeheerder. Op grond van de E-wet moet ACM in de methode van regulering rekening houden met het belang dat een netbeheerder een redelijk rendement op investeringen kan behalen. Dit betekent dat de reguleringsmethode een redelijk rendement mogelijk moet maken op het eigen en vreemde vermogen dat in het economische verkeer gebruikelijk is.
59. Dit is redelijk omdat TenneT voor de uitvoering van de wettelijke taken kapitaal moet aantrekken (eigen of vreemd vermogen) voor de noodzakelijke investeringen. Doordat ACM in de tariefregulering uitgaat van een rendement op eigen en vreemd vermogen dat marktconform is, is een efficiënt werkende netbeheerder in staat om daarmee voor deze investeringen voldoende kapitaal aan te trekken.
60. Het voorgaande wil niet zeggen dat TenneT de garantie heeft dat zij dit rendement daadwerkelijk kan realiseren. Of zij daarin slaagt, hangt mede af van (kostenbesparende of kostenveroorzakende) keuzes van TenneT. Maakt TenneT inefficiënte keuzes, dan behaalt zij mogelijk een lager rendement dan door ACM is vastgesteld. De inefficiëntie komt dan immers in beginsel voor rekening van TenneT.
61. ACM acht echter tevens van belang dat TenneT nu en in de toekomst haar diensten kan aanbieden tegen de gewenste kwaliteit. Om dat te kunnen doen, moet TenneT financierbaar zijn. Indien deze financierbaarheid gevaar loopt als ACM de inefficiëntie volledig voor rekening van TenneT brengt, kan ACM daarom op grond van een belangenafweging besluiten een deel daarvan tevens voor rekening van afnemers te laten komen. In dit methodebesluit doet ACM dit door de wijze waarop zij de uitkomst van de kostenbenchmark op TenneT toepast (zie daarover paragraaf 8.2).
62. In dit methodebesluit legt ACM vast hoe zij een redelijk rendement vaststelt. ACM doet dit door in dit methodebesluit de hoogte van de WACC te bepalen. De wijze van vaststelling van de WACC komt aan de orde in paragraaf 8.2 en 8.4 (middels verwijzing naar het methodebesluit transporttaken).



*Het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid*

63. Het belang van voorzieningszekerheid houdt volgens ACM in dat de energievoorziening de gewenste kwaliteit heeft. Volgens ACM bestaat kwaliteit uit: transportzekerheid (betrouwbaarheid), veiligheid, productkwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. Wat de gewenste kwaliteit van de energievoorziening is, is grotendeels vastgelegd in (secundaire) regelgeving.
64. Een duurzame energievoorziening is volgens ACM een energievoorziening die niet alleen aan de huidige, maar ook aan toekomstige behoeften en wensen kan voldoen (sustainable). In een duurzame energievoorziening is er naast energiebesparing een grote rol voor hernieuwbare en/of klimaatneutrale energie (renewables), zoals wind- en zonne-energie.<sup>34</sup>
65. ACM houdt rekening met het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid door ervoor te zorgen dat de methode van regulering TenneT in staat stelt om de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Daarvoor is van belang dat TenneT op basis van de regulering een rendement kan behalen dat de daarvoor noodzakelijke investeringen mogelijk maakt. ACM maakt dit mogelijk door in de methodebesluiten – zoals hierboven uiteengezet – uit te gaan van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen.
66. Daarbij is van belang dat de geschatte efficiënte kosten waar ACM in de regulering vanuit gaat, gebaseerd zijn op historische kosten. Onderdeel van deze historische kosten zijn ook kosten van reguliere investeringen in betrouwbaarheid en duurzaamheid die in het verleden zijn gedaan. Daarnaast is van belang dat de kosten van investeringen die - in de toekomst achteraf beschouwd - niet nuttig bleken, niet per definitie als inefficiënt worden beschouwd. Dit is van belang omdat de innovatie die de energietransitie vraagt, onzekerheden met zich meebrengt voor netbeheerders. Op voorhand is immers niet altijd goed te voorzien welke investeringen op lange termijn nuttig zijn, en welke niet. Gelet hierop is de methode zo ingericht, dat alleen in zoverre TenneT in vergelijking met andere netbeheerders minder efficiënte keuzes maakt, die inefficiëntie (gedeeltelijk) voor rekening van TenneT kan komen. De methode prikkelt TenneT aldus om binnen de gegeven onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, waaronder de energietransitie, efficiënte investeringskeuzes te maken.
67. Van belang is voorts dat de methode van regulering wordt gekenmerkt door het begrip 'outputsturing': TenneT is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taken en ACM gaat daarbij niet op haar stoel zitten. Dit sluit aan bij de bedoeling van de wetgever om met de regulering op output te sturen en niet op de individuele bedrijfsvoering van netbeheerders, zie ook randnummer 56. Concreet betekent dit dat ACM de methode van regulering, op basis waarvan ACM de inkomsten van TenneT vaststelt, technologie-neutraal is.

<sup>34</sup> Zie hierover ook: Visiedocument Duurzaamheid in energietoezicht van 9 april 2014 (ACM/DE/2014/201987).



Welke technologie TenneT gebruikt om haar wettelijke taken uit te voeren, behoort tot de verantwoordelijkheid van TenneT. ACM laat met de methode van regulering aan TenneT de ruimte om te bepalen hoe zij de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid realiseert.

### 5.3 Conclusie doelstellingen

68. In voorgaande paragrafen heeft ACM uiteengezet hoe zij de Europese en nationale doelstellingen van de regulering voor de methode van regulering interpreteert. Op basis van die interpretatie concludeert ACM dat een reguleringsmethode waarbij ACM op voorhand de inkomsten vaststelt (*ex ante revenue cap*) voor de uitvoering van de systeemtaken door TenneT op basis van efficiënte kosten (met inbegrip van de kosten van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen), goed beantwoordt aan de Europese en nationale doelstellingen. Met deze methodiek geeft ACM immers i) prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de systeemtaken, kan ii) TenneT een redelijke rendement halen indien zij efficiënt opereert en iii) geeft de regulering voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte betrouwbare en duurzame energievoorziening.



## 6 Onderzoeken en wijzigingen

69. In dit hoofdstuk gaat ACM in op de onderzoeken die zij heeft gebruikt bij het opstellen van dit besluit en de belangrijkste wijzigingen in de reguleringssystematiek ten opzichte van het methodebesluit systeemtaken TenneT 2014-2016<sup>35</sup>.
70. Gezien het onlosmakelijke verband tussen onderhavig besluit en het methodebesluit transporttaken verwijst ACM naar paragrafen 6.1 en 6.2 van het methodebesluit transporttaken voor de relevante onderzoeken en wijzigingen en beschouwt deze als onderdeel van onderhavig besluit. ACM heeft geen onderzoeken laten uitvoeren die uitsluitend voor het methodebesluit systeemtaken zijn gebruikt.
71. ACM wijzigt de methode van regulering in dit besluit ten opzichte van die uit het methodebesluit systeemtaken TenneT 2014-2016 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. Voor de actualisatie van gegevens verwijst ACM naar de tarievenbesluiten vanaf 2017.
72. In paragraaf 4.2 heeft ACM reeds genoemd dat een deel van de kosten van de transporttaken aan de systeemtaken worden toegerekend. Concreet is dit 40% van de efficiënte beheerkosten van de extra hoogspanningsnetten (hierna: EHS-netten). Aangebrachte wijzigingen in de reguleringmethode voor de transporttaken van TenneT die betrekking hebben op de EHS-netten, hebben hierdoor rechtstreekse gevolgen voor de regulering van de systeemtaken. ACM verwijst daarom voor deze aanpassingen naar paragraaf 6.2 van het methodebesluit transporttaken.
73. ACM heeft het beoordelingskader voor aanpassing van de begininkomsten zoals opgenomen in de vorige methodebesluiten heroverwogen, mede op verzoek van belanghebbenden. Dit heeft geleid tot een wijziging van dit beoordelingskader. Voor de regulering van systeemtaken is dit van belang voor de schatting voor de beheerkosten. Het gewijzigde beoordelingskader en de motivering voor de wijziging zijn opgenomen in paragraaf 8.2.

<sup>35</sup> Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/200653. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit systeemtaken TenneT voor de periode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 11 augustus 2015 en 12 januari 2016.





74. Anders dan de vorige reguleringsperiode past ACM de *frontier shift* toe op de totale kosten, zonder uitzondering van bepaalde kostensoorten. In paragraaf 8.3 en 8.4 van dit besluit, onder verwijzing naar 8.2.4 van het methodebesluit voor de transporttaken licht ACM deze keuze toe.
75. Anders dan in de vorige reguleringsperiode past ACM geen rekenhoeveelheid meer toe om het tarief voor systeemtaken te bepalen. Immers, door een wetswijziging is er geen separaat systeemdiententarium meer. Een budget ter hoogte van de geschatte (efficiënte) kosten voegt ACM toe aan de totale inkomsten van TenneT voor de uitvoering van transporttaken en verdisconteert ACM in de gecombineerde tarieven voor transport- en systeemtaken. Dit is in paragraaf 4.1 toegelicht.



## 7 Uitgangspunten van de methode van regulering

76. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de uitgangspunten van de methode van regulering. Een meer gedetailleerde beschrijving van de methode tot bepaling van het budget voor de systeemtaken staat in hoofdstuk 8 (methode van regulering).
77. De methode van regulering van systeemtaken van TenneT is een vorm van omzetregulering met doelmatigheidsprikkels. In paragraaf 7.1 licht ACM dit toe. Vervolgens stelt ACM de duur van de reguleringsperiode vast in paragraaf 7.2.

### 7.1 Omzetregulering met doelmatigheidsprikkels

78. ACM continueert voor systeemtaken haar keuze om omzetregulering toe te passen. Deze vorm van regulering geldt eveneens voor de transporttaken van TenneT, zie paragraaf 7.1 en 10.2 van het methodebesluit transporttaken. Concreet betekent dit dat de totale inkomsten van TenneT voor systeemtaken onafhankelijk zijn van de afzet aan aangeslotenen op het landelijk hoogspanningsnet. ACM corrigeert de tarieven voor verschillen tussen de geschatte rekenvolumina en de gerealiseerde afzet. Inmiddels is er een gecombineerd tarief voor transporttaken en systeemtaken. ACM past de correctie voor omzetregulering voor transporttaken en systeemtaken gecombineerd toe.
79. De keuze voor omzetregulering van de systeemtaken sluit ook aan bij de wetwijziging van 1 januari 2015 waarmee het aparte systeemdienstentariaf is komen te vervallen. Sindsdien is er sprake van een gecombineerd tarief ter dekking van de kosten van transporttaken en systeemtaken. Op grond van artikel 41b, derde lid, E-wet voegt ACM een budget ter hoogte van de geschatte kosten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet voor de uitvoering van de systeemtaken maakt, toe aan de totale inkomsten voor de transporttaken van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Artikel 41d, tweede lid, van de E-wet schrijft vervolgens voor dat ACM jaarlijks het verschil vaststelt tussen deze totale inkomsten uit de tarieven en de *gerealiseerde* totale inkomsten uit de tarieven. Dit brengt mee dat ook de inkomsten ter dekking van de kosten van de systeemtaken, evenals de inkomsten ter dekking van de kosten van de transporttaak, op basis van omzetregulering worden vastgesteld.
80. De tekst van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet lijkt dus te impliceren dat de totale inkomsten waaraan dit artikel refereert, ook de toevoeging van het budget voor systeemtaken aan de totale inkomsten voor transporttaken omvat. Ook als de omzetregulering voor systeemtaken niet verplicht zou volgen uit artikel 41d, tweede lid, van de E-wet, zou ACM – evenals in de voorgaande reguleringsperiode – voor omzetregulering hebben gekozen. Omdat uit de parlementaire geschiedenis bij de wetwijziging van 1 januari 2015 niet blijkt dat de wetgever heeft beoogd om – anders dan voorheen – omzetregulering voor systeemtaken voor



te schrijven, merkt ACM in aanvulling op het voorgaande op dat omzetregulering volgens haar bovendien het beste aansluit bij de wensen van de wetgever.<sup>36</sup> ACM licht dit als volgt toe. In de parlementaire geschiedenis ontbreekt een specifieke toelichting voor de systeemtaken als het gaat om de reguleringsmethode. In de toelichting op artikel 41e (oud) van de E-wet staat alleen dat afhankelijk van de taken een juiste reguleringsmethode moet worden gekozen.<sup>37</sup> ACM meent dat omzetregulering met doelmatigheidsprykkels hieraan voldoet.

81. Ten eerste is in de E-wet neergelegd dat de reguleringsmethode als doel heeft om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van TenneT te bevorderen. ACM heeft dit uitgewerkt via het systeem van omzetregulering waarbij de inkomsten van TenneT in beginsel niet afhankelijk zijn van de gerealiseerde kosten in hetzelfde jaar. Van het vooraf vaststellen van een budget dat onafhankelijk is van de gerealiseerde kosten gaat een doelmatigheidsprykkel uit.
82. Ten tweede hebben systeemtaken betrekking op voorzieningen die zijn getroffen voor alle afnemers die zijn aangesloten op een elektriciteitsnet dat verbonden is met het landelijk hoogspanningsnet, of het landelijk hoogspanningsnet zelf, ongeacht het feitelijk gebruik dat zij van die voorzieningen maken. Bij systeemtaken geldt dat de kosten en inkomsten van TenneT grotendeels volumeonafhankelijk zijn. Bij het toepassen van omzetregulering loopt TenneT geen volumerisico en dat is gelet op de functie van de systeemtaken van belang.

---

<sup>36</sup> Zoals in de parlementaire geschiedenis is verwoord als toelichting bij artikel 41d, tweede lid, van de E-wet. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 29 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 42.

<sup>37</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 29 en 30. Dit artikel is vervangen door artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet, zonder dat hiermee een inhoudelijke wijziging is beoogd. Zie ook randnummer 32.



## 7.2 Duur van de reguleringsperiode

83. ACM kan de methode vaststellen voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximum periode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt ACM het volgende.
84. ACM stelt vast dat de wetgever alle mogelijke keuzes (drie, vier of vijf jaar) goed mogelijk acht. Daarom weegt ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor- en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.
85. Een korte periode biedt meer flexibiliteit om de regulering aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, zoals extreme economische omstandigheden of veranderingen in de Europese of nationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.
86. Een lange periode biedt meer stabiliteit. Ten eerste biedt een lange periode meer regulatorische zekerheid, omdat de inkomsten voor langere tijd worden vastgesteld. Dit leidt tot een langere periode van zekerheid over de hoogte van tarieven voor afnemers, voor netbeheerders en voor investeerders. Ten tweede biedt een periode van vijf jaar meer rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat bij een korte periode de methode- en x-factorbesluiten nog niet onherroepelijk zijn op het moment dat ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende besluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.
87. Een belangrijk voordeel van meer stabiliteit is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben. Een netbeheerder heeft langer profijt van een doelmatigere inrichting van de bedrijfsvoering. Immers, de inkomsten staan voor vijf jaar vast ongeacht de kostenbesparingen die een netbeheerder doorvoert.<sup>38</sup>
88. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van artikel 41c van de E-wet wanneer omstandigheden dit vereisen. ACM gaat hier in hoofdstuk 9 nader op in. Daarnaast kan de wetgever bij belangrijke, tussentijds doorgevoerde wetswijzigingen die invloed hebben op de methode van regulering, ook maatregelen nemen voor een goede implementatie gedurende de reguleringsperiode. Zulke flexibiliteit is dus ook bij een periode van vijf jaar

<sup>38</sup> Bij de reguleringsmethode voor systeemtaken geldt dit alleen voor het budget voor beheerkosten.



aanwezig.

89. Gelet op bovenstaande overwegingen kiest ACM bij de bepaling van de reguleringsperiode voor een lange periode, tenzij er concrete omstandigheden zijn die vragen om een kortere periode. Onder normale omstandigheden biedt de methode van regulering immers al voldoende flexibiliteit om met gewijzigde omstandigheden om te gaan.
90. ACM voorziet voor de komende periode geen concrete omstandigheden die vragen om een korte periode. Dit in tegenstelling tot de vorige reguleringsperiode; toen speelde bij de keuze van de lengte van de reguleringsperiode een belangrijke aankomende wetwijziging een voornamelijk rol. ACM voorziet een soortgelijk wetsvoorstel niet vóór 2018. Bovendien merkt ACM op dat een dergelijke belangrijke wijziging van de E-wet ook wijzigingen in de codes<sup>39</sup> vereist. Bij een periode van vijf jaar acht ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in wet en codes zullen zijn doorgevoerd.
91. Na het afwegen van de bovenstaande aspecten besluit ACM de zevende reguleringsperiode vast te stellen op de maximaal wettelijk toegestane periode van vijf jaar.

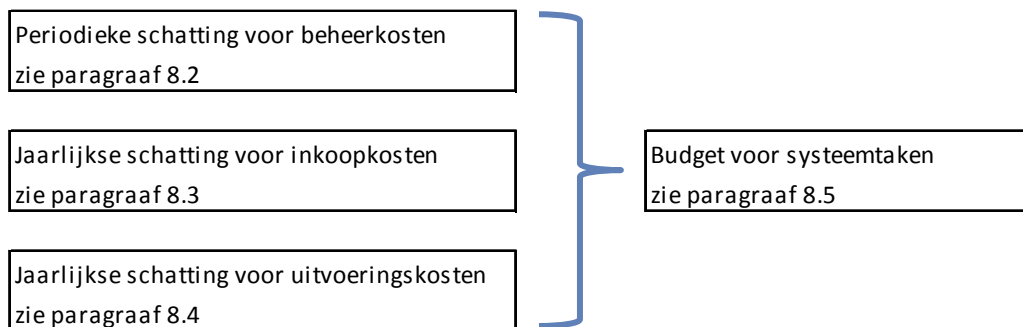
---

<sup>39</sup> Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in paragraaf 3.5 van de Elektriciteitswet 1998.



## 8 Methode van regulering

92. In dit hoofdstuk beschrijft ACM gedetailleerd de methode van regulering voor de systeemtaken. Voor een schematische weergave van de methode verwijst ACM naar figuur 1. ACM licht eerst de reguleringsmethode ter bepaling van het budget toe en motiveert de daarbij gemaakte keuzes om de doelmatigheid te bevorderen. Daarna licht ACM toe hoe zij de geschatte (efficiënte) kosten voor de uitvoering van systeemtaken bepaalt.



Figuur 1: Grafische weergave van de methode van regulering<sup>40</sup>

93. In paragraaf 8.1 beschrijft ACM welke kostensoorten zij onderscheidt bij de methode van regulering. ACM maakt onderscheid naar beheerkosten, inkoopkosten en uitvoeringskosten. Vervolgens beschrijft ACM in de paragrafen 8.2, 8.3 en 0 voor elke kostensoort hoe zij de efficiënte kosten voor de jaren 2017 tot en met 2021 bepaalt. In paragraaf 8.5 beschrijft ACM hoe deze componenten samenkomen in het budget voor systeemtaken. In hoofdstuk 9 gaat ACM in op de relatie met het tarievenbesluit. Gezien de grote overlap in methodiek tussen de transporttaken en de systeemtaken verwijst ACM daar waar mogelijk korthedshalve naar het methodebesluit transporttaken onder vermelding van de betreffende paragraaf en/of randnummers en beschouwt deze teksten als onderdeel van dit besluit.

### 8.1 Kernbegrippen

#### Indeling naar kostensoorten

94. Evenals in voorgaande periodes van regulering van systeemtaken onderscheidt ACM drie soorten kosten voor de uitvoering van systeemtaken, te weten beheerkosten, inkoopkosten en uitvoeringskosten. Dit onderscheid is effectief gebleken en praktisch uitvoerbaar. Zo sluit de opdeling aan op de indeling van de boekhouding van TenneT. ACM licht de onderscheiden kostensoorten hieronder nader toe.

<sup>40</sup> In elk blok is aangegeven welk gegeven wordt bepaald en in welke paragraaf dat staat toegelicht.



*Definitie verschillende kostensoorten*

95. Onder *beheerkosten* verstaat ACM de operationele kosten en de kapitaalkosten die TenneT maakt voor het beheer van de EHS-netten, voor zover deze kosten worden gemaakt ten behoeve van de uitvoering van de systeemtaken. Deze EHS-netten vormen een koppeling tussen de netten in diverse regio's in Nederland en met netten van andere landen. Door deze koppeling wordt TenneT in staat gesteld om systeemtaken zoals balanshandhaving uit te kunnen voeren.
96. Onder *inkoopkosten* verstaat ACM de kosten die TenneT maakt voor het door derden beschikbaar hebben van vermogen en voorzieningen. Daarnaast houdt ACM ook rekening met opbrengsten van TenneT uit sancties en de onbalansmarkt. De inkoopkosten zijn het saldo van de gerealiseerde kosten en opbrengsten.<sup>41</sup> ACM licht hieronder nader toe welke kosten en opbrengsten het betreft.
97. De kosten die TenneT maakt wegens betalingen aan derden, betreffen:
- Regel- en reservevermogen: regelvermogen is het gecontracteerde vermogen dat door TenneT via de Frequentie Vermogens Regeling wordt ingezet met als doel de vermogensbalans binnen Nederland in evenwicht te houden. Reservevermogen is het vermogen dat door TenneT wordt gebruikt voor het vrijmaken van regelvermogen ten behoeve van balanshandhaving dan wel voor het opheffen of oplossen van transportbeperkingen, waaronder primaire reserve (vanaf 2014) en secundaire reserve;
  - Noodvermogen: noodvermogen betreft contracten die TenneT heeft afgesloten, waarin is vastgelegd dat contractanten, zijnde producenten of elektriciteitsverbruikers, snel kunnen op- of afschakelen om onbalans in het Nederlandse systeem te verminderen;
  - Herstelvoorzieningen: het geheel aan voorzieningen (installaties, procedures en medewerkers) die nodig zijn om een spanningsloos net weer onder spanning te kunnen brengen.
98. TenneT legt aan partijen met wie zij contracten voor vermogen en voorzieningen heeft afgesloten in bepaalde situaties een geldelijke sanctie op indien deze partijen de contractuele verplichtingen niet naleven. Daarnaast verkrijgt TenneT opbrengsten uit de onbalansmarkt. Elke programmaverantwoordelijke krijgt voor de onbalans die zij veroorzaakt de kosten in rekening gebracht die TenneT moet maken voor het opheffen van zijn onbalans. Omdat TenneT de onbalans voor alle programmaverantwoordelijken moet opheffen, kan TenneT de positieve en negatieve onbalans van verschillende afnemers salderen. TenneT maakt daardoor zelf minder kosten dan zij aan opbrengsten verkrijgt. Per saldo is er daarom per definitie een opbrengst.
99. Onder *uitvoeringskosten* verstaat ACM de operationele kosten en kapitaalkosten die TenneT maakt voor de uitvoering van de systeemtaken, voor zover deze kosten geen betrekking

<sup>41</sup> Zie formule (9) in bijlage 1.



hebben op de beheerkosten en inkoopkosten.<sup>42</sup> Het gaat onder meer om personeelskosten, huisvestingskosten en kosten die samenhangen met investeringen in ICT. Ook vallen de kosten die TenneT maakt voor samenwerking via ENTSO-E<sup>43</sup> en voor regionale marktintegratie hieronder.

#### Overige definities

100. De *efficiënte kosten* zijn die kosten waarvan ACM vindt dat TenneT ze noodzakelijk moet maken om haar wettelijke taken te kunnen uitvoeren. ACM bepaalt voor de beheerkosten, inkoopkosten en uitvoeringskosten afzonderlijk het efficiënte kostenniveau. De hoogte van het efficiënte kostenniveau is mede afhankelijk van de gerealiseerde kosten van een voorafgaand jaar of jaren, een te verwachten productiviteitsontwikkeling en de inflatiecorrectie.
101. Onder de *geschatte efficiënte kosten voor systeemtaken* verstaat ACM het totaal van de efficiënte beheerkosten, inkoopkosten en uitvoeringskosten.<sup>44</sup> Het totaal is de schatting van de (efficiënte) kosten die ACM toevoegt aan de totale inkomsten voor transporttaken en in het gecombineerde tarief voor transporttaken en systeemtaken verdisconteert. Deze toevoeging aan de totale inkomsten voor transporttaken duidt ACM ook wel aan als het *budget* voor systeemtaken.
102. Onder *dynamische efficiëntie* en *frontier shift* verstaat ACM hetzelfde als in het methodebesluit transporttaken, zie paragraaf 8.2.4 van dat besluit.

#### Correctie voor inflatie

103. ACM drukt de beheerkosten, inkoopkosten en uitvoeringskosten uit in prijzen van het jaar waarop de kosten betrekking hebben. ACM past daarom een correctie voor inflatie toe op basis van de consumentenprijsindex (hierna: cpi). Om redenen van consistentie sluit ACM voor de inflatiecorrectie aan bij de wijze waarop de cpi volgens de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid van de E-wet wordt bepaald. Dit betekent dat ACM de kosten corrigeert voor de cpi-stijging in de periode vanaf het jaar van de basisgegevens tot het jaar waarvoor het budget wordt bepaald.

<sup>42</sup> Zie formule (11) in bijlage 1.

<sup>43</sup> ENTSO-E staat voor European Network of Transmission System Operators for Electricity.

<sup>44</sup> Zie formule (13) in bijlage 1.





## 8.2 Schatting voor beheerkosten 2017-2021

104. Voor het bepalen van het efficiënte kostenniveau voor de jaren 2017 tot en met 2021 sluit ACM aan bij de resultaten en berekeningen van de totale efficiënte kosten voor het beheer van de EHS-netten uit het methodebesluit transporttaken. Van de totale efficiënte beheerkosten voor die jaren rekent ACM 40% toe aan de systeemtaken en 60% aan de transporttaken. ACM acht het noodzakelijk dat een deel van de totale beheerkosten van de EHS-netten wordt toebedeeld aan de systeemtaken.<sup>45</sup> Deze EHS-netten hebben namelijk van oudsher een functie als koppelnet, waardoor TenneT als landelijk netbeheerder in staat is om systeemtaken uit te voeren ter bewaking van de netintegriteit. ACM heeft nu geen informatie voorhanden op basis waarvan zij tot een andere toedeling van de totale beheerkosten aan de transporttaken en de systeemtaken van TenneT zou moeten komen dan in de vorige reguleringsperiode.
105. Voor de berekening van de totale efficiënte beheerkosten van de EHS-netten verwijst ACM naar het methodebesluit transporttaken, paragrafen 8.3 en 8.4. In paragraaf 8.1 van dat besluit staat een korte samenvatting van de stappen die doorlopen worden om tot de totale efficiënte beheerkosten te komen plus een verwijzing naar de paragrafen voor een verdere toelichting. Ook bespreekt ACM daar dat 40% van de totale efficiënte beheerkosten toegerekend worden aan de systeemtaken van TenneT.
106. Om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen, past ACM twee efficiëntieparameters toe bij de bepaling van de efficiënte beheerkosten. Voor de beheerkosten beschikt ACM over een statische efficiëntieparameter, de *thèta*. De *thèta* is de correctie op de inkomsten van TenneT die ACM aan het begin en aan het einde van de reguleringsperiode vaststelt met het oog op de efficiëntie van TenneT in vergelijking met andere transmissiesysteembeheerders. De dynamische efficiëntieparameter, de *frontier shift*, geeft uitdrukking aan de productiviteitsontwikkeling die elke TSO zou moeten kunnen realiseren ongeacht zijn efficiëntieniveau. Voor de bepaling en toepassing van de efficiëntieparameters verwijst ACM naar het methodebesluit transporttaken, paragraaf 8.2.3 (*thèta*) en 8.2.4 (*frontier shift*).
107. Voor de transporttaken van TenneT heeft ACM een expliciete wettelijke bevoegdheid om de begininkomsten, zoals die volgen uit de wettelijke formule in artikel 41b van de E-wet, in afwijking daarvan op het efficiënte kostenniveau vast te stellen.<sup>46</sup> Een expliciete bevoegdheid om de begininkomsten (voor de beheerkosten) van TenneT voor systeemtaken vast te stellen op het efficiënte kostenniveau ontbreekt. Omdat voor de vaststelling van de inkomsten uit de systeemtaken van TenneT de hiervoor bedoelde wettelijke formule niet geldt, heeft ACM beleidsvrijheid ten aanzien van de vaststelling van de begininkomsten. ACM kan de

<sup>45</sup> Zie formule (5) in bijlage 1.

<sup>46</sup> Artikel 41c, vierde lid, van de E-wet.



begininkomsten ofwel baseren op de tariefinkomsten 2016 die aan de systeemtaken kunnen worden toegerekend, ofwel baseren op het efficiënte kostenniveau.<sup>47</sup> Net als in het vorige methodebesluit is dit voor ACM aanleiding om de vaststelling van de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau ook te overwegen in het kader van dit besluit. Daarbij acht ACM de toelichting, de belangenafweging en het beoordelingskader zoals opgenomen in paragraaf 8.3.2 van het ontwerpbesluit voor transporttaken van TenneT, ook van belang voor de systeemtaken van TenneT. Ook voor de systeemtaken van TenneT is de situatie dat over- of onderrendementen via het geleidelijk tariefverloop doorlopen in de periode volgend op de periode waarin ze zijn ontstaan onwenselijk. Daarom past ACM voor de systeemtaken van TenneT hetzelfde beoordelingskader begininkomsten toe als voor de transporttaken van TenneT.<sup>48</sup>

108. Omdat ACM geen x-factorbesluit vaststelt voor systeemtaken TenneT, legt ACM haar conclusie op basis van het beoordelingskader voor de vaststelling van de begininkomsten voor systeemtaken op basis van het beoordelingskader vast in het tariefbesluit 2017 voor TenneT.<sup>49</sup>
109. Het budget ter dekking van de beheerkosten voor de jaren tussen 2016 en 2021 berekent<sup>50</sup> ACM door interpolatie van de begininkomsten (al dan niet vastgesteld op het niveau van efficiënte kosten) ter dekking van de beheerkosten voor het jaar 2016 en de efficiënte kosten voor het jaar 2021 met behulp van een y-factor.<sup>51</sup> Dit doet ACM op zodanige wijze dat in de jaren van 2016 naar 2021 jaarlijks eenzelfde procentuele aanpassing plaatsvindt van de schatting. Dit is conform de systematiek die ACM hanteert bij de berekening van de *x-factor*, zoals neergelegd in het methodebesluit transporttaken.

---

<sup>47</sup> Hierbij merkt ACM op dat juist omdat de wetgever voor de systeemtaken van TenneT niet heeft voorgeschreven dat de inkomsten worden bepaald met behulp van de wettelijke formule neergelegd in artikel 41b van de E-wet, het ook niet nodig was om ACM een expliciete wettelijke bevoegdheid toe te kennen om van die wettelijke formule te mogen afwijken.

<sup>48</sup> Zie formule (1) tot en met (4) in bijlage 1.

<sup>49</sup> Nu ACM echter de aanleidingtoets en de redelijkheidstoets niet per taak uitvoert, maar voor TenneT als geheel, zal ACM deze toetsen ook uitvoeren bij de vaststelling van het x-factorbesluit voor de transporttaak van TenneT. Indien dan blijkt dat voor de transporttaak is voldaan aan de toepassingsvoorwaarde (toets 1), maar de aanleidingtoets of de redelijkheidstoets tot de conclusie leidt dat ACM de begininkomsten niet zal aanpassen, zal dit ook gelden voor de begininkomsten voor de systeemtaak. Deze conclusie zal ACM voor de systeemtaak echter dan niet in het x-factorbesluit voor de transporttaak, maar in het tarievenbesluit voor de – gecombineerde – systeem- en transporttarieven neerleggen.

<sup>50</sup> Zie formule (6) en (7) in bijlage 1.

<sup>51</sup> De y-factor is het equivalent de x-factor voor uitsluitend 40% van de efficiënte kosten van de EHS-netten.



### 8.3 Jaarlijkse schatting voor inkoopkosten

110. Evenals in de vorige reguleringsperiode schat ACM de inkoopkosten voor elk jaar  $t$  in de periode 2017 tot en met 2021 op basis van de gerealiseerde gegevens van het jaar  $(t-2)$ , die in het jaar  $(t-1)$  bij ACM beschikbaar zijn.<sup>52</sup> Dit noemt ACM ook wel een *rolling forward* systematiek. Bij deze inkoopkosten zijn de opbrengsten uit sancties en de onbalansmarkt gesaldeerd.<sup>53</sup> ACM is van mening dat gerealiseerde kosten een objectieve basis vormen voor de schatting van de kosten in de toekomst.
111. ACM maakt vervolgens een keuze welke jaren aan gerealiseerde gegevens zij betreft. Bij de regulering van systeemtaken zoekt ACM een balans tussen de volgende uitgangspunten:
- De kostenbasis moet representatief zijn. Hoe recenter de betrokken gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren.
  - De kostenbasis moet leiden tot een robuuste inschatting van de kosten. In een jaar kunnen allerlei incidenten plaatsvinden waardoor kostenposten het ene jaar toevallig hoog of laag uitvallen. Door uit te gaan van meerdere meetjaren worden incidenten uitgemiddeld en wordt de meting robuuster.
  - De gekozen kostenbasis maakt geen onderscheid tussen verschillende kostenposten. Wanneer bijvoorbeeld operationele kosten en kapitaalkosten verschillend behandeld worden, kan er een bias ontstaan in het voordeel van één van deze kostensoorten. Het kan bijvoorbeeld gunstiger zijn voor de netbeheerder om een knelpunt in zijn netwerk op te lossen met een investering dan om dat te doen met aanvullend onderhoud. Bij een grote bias kunnen netbeheerders zo geprikkeld worden tot het maken van suboptimale keuzes in hun bedrijfsvoering.
  - De wijze van vaststelling van de kostenbasis mag niet leiden tot een verstoring van de doelmatigheidsprikkel. Het gebruik van één meetjaar als kostenbasis kan er in sommige gevallen toe leiden dat netbeheerders voor dat jaar geen prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering ondervinden.
112. Bij de keuze voor de kostenbasis moet ACM een balans zoeken in de bovenstaande uitgangspunten. ACM meent dat de *rolling forward* systematiek voor inkoopkosten energie en vermogen met één meetjaar tot een goede balans leidt voor deze kostensoort. Vanwege de *rolling forward* systematiek wordt de meest recente realisatie telkens een meetjaar en krijgt elk jaar een zelfde gewicht. Hierdoor is de keuze van één meetjaar robuust voor incidenten (nadeel onder punt 2) en is er ook geen verstoring van de doelmatigheidsprikkel in bepaalde jaren (nadeel onder punt 4). Verder wordt met het gebruik van het meest recente jaar als meetjaar voldaan aan de belangen onder het eerste punt. Tot slot is er bij inkoopkosten energie en vermogen voor systeemtaken alleen sprake van operationele kosten waardoor het derde punt niet relevant is. Deze invulling is een voortzetting van de methodiek uit de vorige reguleringsperiode.

<sup>52</sup> Zie formule (8) in bijlage 1.

<sup>53</sup> Zie formules (9) en (10) in bijlage 1.



113. ACM hanteert bij de schatting voor inkoopkosten geen statische efficiëntieparameter. ACM heeft de efficiëntie van de inkoopkosten niet gemeten in de benchmark en beschikt niet over ander onderzoek naar de mate van efficiëntie. Daarom past ACM de statische efficiëntieparameter niet op deze kostensoort toe.
114. Voor de regulering van systeemtaken bepaalt ACM de *frontier shift* op dezelfde wijze als bij de transporttaken en past deze op dezelfde wijze toe, zie paragraaf 8.2.4 van het methodebesluit transporttaken. Anders dan in de vorige reguleringsperiode past ACM de *frontier shift* op de totale kosten toe, dus ook op de inkoopkosten.<sup>54</sup> De argumenten daarvoor zijn in paragraaf 8.2.4 van het methodebesluit transporttaken beschreven en gelden eveneens voor de inkoopkosten voor systeemtaken.
115. Bij het schatten van de inkoopkosten brengt ACM het saldo onbalans in mindering op de kosten. Dit is het (positieve) saldo van opbrengsten minus kosten uit de onbalansmarkt dat TenneT heeft opgebouwd (tot 1 september) en verwacht op te bouwen (vanaf 1 september tot en met 31 december) van het jaar (t-1), inclusief een correctie voor rente.<sup>55</sup>
116. Omdat TenneT het positieve saldo genereert in een periode voordat het saldo op de vergoeding voor inkoopkosten in mindering wordt gebracht, past ACM een correctie voor rente toe vanaf de periode van het genereren van het saldo tot de periode van de vrijval van dit saldo.

---

<sup>54</sup> Zie formule (8) in bijlage 1.

<sup>55</sup> Zie formule (9) en (10) in bijlage 1.



#### 8.4 Jaarlijkse schatting voor uitvoeringskosten

117. Bij de schatting van de uitvoeringskosten gebruikt ACM evenals bij de inkoopkosten een *rolling forward* systematiek met één meetjaar, namelijk de gerealiseerde kostengegevens van het meest recent afgeronde kalenderjaar. Hiervoor geldt dezelfde argumentatie als in de paragraaf hierboven over inkoopkosten. Dit is een voortzetting van de methodiek uit de vorige reguleringsperiode. Concreet betekent het dat ACM voor de bepaling van de schatting voor het jaar (t) in de periode 2017 tot en met 2021 uitgaat van de gerealiseerde gegevens over het jaar (t-2), die in het jaar (t-1) bij ACM beschikbaar zijn.<sup>56</sup>
118. De gerealiseerde gegevens van TenneT betreffen enerzijds de operationele kosten van het jaar (t-2) en anderzijds de afschrijvingen en (des)investeringen tot en met het jaar (t-2). Aan de hand van deze gegevens bepaalt ACM de afschrijvingskosten en de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW). De afschrijvingskosten vormen tezamen met een reële vermogenskostenvergoeding over het geïnvesteerd vermogen (hierna: de WACC) de kapitaalkosten. Deze werkwijze is gelijk aan die bij het bepalen van de kapitaalkosten van de transporttaken van TenneT, zoals beschreven in paragraaf 8.2.2 van het methodebesluit transporttaken.<sup>57</sup>
119. De methode ter bepaling van de WACC is gelijk aan die bij de transporttaken van TenneT, zoals beschreven in paragraaf 8.2.1 van het methodebesluit transporttaken. Om de tekst overzichtelijk te houden, bespreekt ACM in dat besluit alleen de algemene uitgangspunten die ACM hanteert bij het vaststellen van het redelijk rendement. De gedetailleerde beschrijving van de methode voor de berekening van het redelijk rendement staat in bijlage 2 van het methodebesluit transporttaken. ACM beschouwt zowel paragraaf 8.2.1 als bijlage 2 van het methodebesluit transporttaken onderdeel van dit besluit.
120. ACM hanteert bij de schatting voor uitvoeringskosten geen statische efficiëntieparameter. ACM heeft de efficiëntie van de inkoopkosten niet gemeten in de benchmark en beschikt niet over ander onderzoek naar de mate van efficiëntie. Daarom past ACM de statische efficiëntieparameter niet op deze kosten toe.
121. Anders dan in de vorige reguleringsperiode past ACM de *frontier shift* op de totale kosten toe, dus ook op de uitvoeringskosten.<sup>58</sup> Hiervoor geldt dezelfde argumentatie als in de paragraaf hierboven over inkoopkosten, zie ook paragraaf 8.2.4 van het methodebesluit transporttaken.

<sup>56</sup> Zo maakt ACM voor de bepaling van de schatting voor het jaar 2017 gebruik van de gerealiseerde gegevens over het jaar 2015, beschikbaar in 2016.

<sup>57</sup> Zie formule (11) in bijlage 1.

<sup>58</sup> Zie formules (12) in bijlage 1.



## 8.5 Budget voor systeemtaken

122. ACM heeft beschreven hoe zij het efficiënte kostenniveau voor de jaren 2017 tot en met 2021 bepaalt voor respectievelijk beheerkosten (voor de gehele reguleringsperiode), inkoopkosten (jaarlijks) en uitvoeringskosten (jaarlijks). Ze vormen tezamen de schatting van de (efficiënte) kosten voor de uitvoering van systeemtaken.<sup>59</sup>
123. Anders dan in de vorige reguleringsperiode is er geen separaat systeemdientarief meer, zie ook paragraaf 4.1. ACM voegt de schatting van de (efficiënte) kosten voor de uitvoering van systeemtaken zonder toepassing van de wettelijke formule als budget toe aan de totale inkomsten van TenneT uit de transporttaken en verdisconteert zo deze schatting in de gecombineerde tarieven voor transporttaken en systeemtaken.<sup>60</sup> In hoofdstuk 9 van het methodebesluit transporttaken gaat ACM in op het bepalen van de rekenvolumina, die nodig zijn om het gecombineerde tarief te kunnen berekenen.
124. Bij het vaststellen van de tarieven kan ACM een aantal correcties verwerken in de tarieven. Zie hoofdstuk 9 voor een nadere toelichting.

---

<sup>59</sup> Zie formule (13) in bijlage 1.

<sup>60</sup> Ingevolgde artikel 41b, derde lid, van de E-wet.



## 9 Relatie tot tarievenbesluiten

125. ACM is voornemens om in de gecombineerde tarieven voor transporttaken en systeemtaken van de jaren in deze reguleringsperiode een aantal correcties uit te voeren. ACM licht hieronder de correcties toe die uitsluitend betrekking hebben op de kosten voor de uitvoering van systeemtaken. Voor het overige verwijst zij naar hoofdstuk 10 van het methodebesluit transporttaken.
126. In geval van toepassing van haar correctiebevoegdheid is het de vraag op welke wijze het resultaat van deze correctie in de tarieven wordt verdisconteerd. De besluitvorming van ACM, bij de jaarlijkse tarievenbesluiten, zal onder meer afhangen van de omvang van het te verrekenen bedrag en de effecten van de verrekening op de vast te stellen tarieven. In beginsel zal ACM ervoor kiezen om het te verrekenen bedrag volledig in aanmerking te nemen bij het eerstkomende tarievenbesluit. Als het te verrekenen bedrag tot een te sterke tariefschommeling leidt, kan ACM besluiten om het te verrekenen bedrag te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. In het desbetreffende tarievenbesluit zal ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

### *Omzetregulering*

127. Zoals in paragraaf 7.1 toegelicht, zet ACM de praktijk voort om voor systeemtaken evenals voor transporttaken omzetregulering met doelmatigheidsprikkels toe te passen. Concreet betekent dit dat ACM voornemens is om een correctie uit te voeren voor het verschil tussen de verwachte afzet (rekenvolumina) en de werkelijke afzet van TenneT. De correctie 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).

### *Andere correcties*

128. Naast de correctie voor omzetregulering kan ACM tariefcorrecties toepassen op grond van artikel 41c, tweede lid, onder b en onder c, van de E-wet. Hieronder volgt eerst de tariefcorrectie op grond van artikel 41c, tweede lid, onder b, van de E-wet die ACM zal voortzetten in deze reguleringsperiode. Daarna legt ACM uit waarom zij de tariefcorrectie voor inkoopkosten in deze reguleringsperiode niet zal voortzetten. Hierbij verwijst zij naar de criteria voor nacalculatie in paragraaf 10.1 van het methodebesluit transporttaken.



#### Nacalculaties ten gevolge van de Dow-uitspraak

129. Bij de uitspraak van het CBB<sup>61</sup> van 23 juli 2012 inzake Dow Benelux B.V. is gebleken dat bepaalde afnemers in het verleden onverschuldigd systeemdiententarieven hebben betaald. TenneT dient deze afnemers te restitueren. Dit leidt tot een wijziging in inkomsten uit de systeemdiententarieven die in de tweede reguleringsperiode voor verrekening in aanmerking kan komen, doordat de tarieven op achteraf gezien onjuiste volumes waren gebaseerd.
130. ACM is voornemens om haar bevoegdheid op grond van artikel 41c, tweede lid, onderdeel b, van de E-wet hiervoor aan te wenden. Op grond van dit artikel kan ACM de tarieven corrigeren als deze zijn vastgesteld op basis van onjuiste gegevens en de tarieven die ACM met de juiste gegevens zou hebben vastgesteld in aanmerkelijke mate afwijken. De beoordeling van verzoeken tot nacalculatie van TenneT zal in het kader van de vaststelling van de tarievenbesluiten gemaakt worden.

#### Nacalculatie inkoopkosten

131. ACM is niet meer voornemens om in de komende reguleringsperiode tariefcorrecties uit te voeren voor inkoopkosten. Dit betreft een wijziging ten opzichte van de vorige periode. ACM licht deze wijziging hieronder toe. Hierbij past ACM dezelfde cumulatieve criteria voor nacalculatie toe, zoals verwoord in paragraaf 10.1 van het methodebesluit transporttaken.
132. ACM heeft in de vorige reguleringsperiode de systeemdiententarieven van TenneT gecorrigeerd voor een deel van het verschil tussen de verwachte efficiënte- en uiteindelijk gerealiseerde inkoopkosten. ACM verwachtte dat de inkoop sterk afhankelijk zouden zijn van de marktomstandigheden en dat die marktomstandigheden jaarlijks sterk konden variëren.<sup>62</sup> Bij een sterk fluctuerende kostenpost kan er een groot verschil ontstaan tussen de verwachte efficiënte kosten en de gerealiseerde kosten. ACM achtte de kans groot dat dit zich zou voordoen. ACM heeft daarom de tarieven gecorrigeerd voor een deel van het verschil tussen de verwachte efficiënte inkoopkosten en de gerealiseerde inkoopkosten, waardoor enerzijds een beperkte doelmatigheidsprikkel voor TenneT behouden bleef, en anderzijds haar risico's als gevolg van een onjuiste schatting van deze kosten werden beperkt.<sup>63</sup>
133. ACM heeft ter voorbereiding van dit besluit de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten van TenneT in de periode 2008-2014 onderzocht. ACM heeft de kosten voor de inkoop van primair reservevermogen - onderdeel van de inkoopkosten voor energie en vermogen - hierbij buiten beschouwing gelaten omdat TenneT hiervoor pas sinds 2014 kosten maakt. Op basis van deze gegevens blijkt het volgende.

<sup>61</sup> Uitspraak van het CBB van 23 juli 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX4127.

<sup>62</sup> Zie randnummer 114 van het methodebesluit systeemtaken TenneT 2014-2016.

<sup>63</sup> Zie randnummer 115 van het methodebesluit systeemtaken TenneT 2014-2016.





134. In de jaren 2008-2014 fluctueren de inkoopkosten voor energie en vermogen voor de systeemtaken van TenneT tussen EUR 78 miljoen (in 2009) en EUR 48 miljoen (in 2014). In de jaren 2008-2011 zijn de kosten redelijk stabiel (tussen de EUR 72 miljoen en EUR 78 miljoen). Tussen 2011 en 2014 dalen de kosten jaarlijks (van EUR 74 miljoen in 2011 naar EUR 48 miljoen in 2014). ACM is van mening dat de effecten van een dergelijke daling worden ondervangen door de *rolling forward* systematiek. Een daling van het kostenniveau in het jaar (t) leidt namelijk tot een lagere schatting voor het jaar (t+2). Het effect van een slechte schatting is daarom kleiner. ACM komt daarom tot de conclusie dat niet gesteld kan worden dat er sprake is van een substantieel financieel effect als gevolg van een slechte schatting. ACM concludeert daarom dat de inkoopkosten energie en vermogen niet voldoen aan de criteria voor een nacalculatie.
135. Overigens geldt dat ACM voor de regionale netbeheerders elektriciteit, voor TenneT ten aanzien van transporttaken, en voor GTS op basis van de onderzoeksgegevens uit de periode 2006 tot 2014 evenmin de conclusie kan trekken dat zij op voorhand een tariefcorrectie zou moeten toepassen. Een consistente toepassing van de criteria voor nacalculatie zoals genoemd in paragraaf 10.1 van het methodebesluit transporttaken op de gegevens die ACM voorhanden heeft, leidt voor TenneT ten aanzien van de systeemtaken tot hetzelfde resultaat.
136. ACM komt dan ook op basis van de onderzoeksgegevens tot de conclusie dat niet voldaan is aan de criteria voor nacalculatie genoemd in hoofdstuk 10.1 van het methodebesluit transporttaken. ACM zal daarom niet op voorhand over gaan tot een correctie van de tarieven voor het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie en vermogen. Dit betekent overigens niet dat de bevoegdheid van ACM om tot een dergelijke correctie over te gaan met deze vaststelling is vervallen. Gedurende de komende reguleringsperiode kunnen zich incidenten of situaties voordoen die nopen tot een herziening van deze conclusie. ACM kan dan op grond van artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet, en in het licht van de door haar ontwikkelde nacalculatiecriteria, in de tarievenbesluiten alsnog overgaan tot een (gedeeltelijke) correctie van de inkoopkosten van TenneT ten aanzien van systeemtaken.



## **10 Dictum**

De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode van regulering voor de systeemtaken, als bedoeld in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b, van de E-wet, vast voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlage.

ACM doet mededeling van dit besluit in de Staatscourant. Voorts publiceert de Autoriteit Consument en Markt dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

dr. F.J.H. Don  
bestuurslid



## Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
ACM	Autoriteit Consument en Markt.
Awb	Algemene wet bestuursrecht.
Beheerkosten	De operationele kosten en kapitaalkosten die TenneT maakt voor het beheer van het landelijk hoogspanningsnet voor zover deze kosten worden gemaakt ten behoeve van de uitvoering van de systeemtaken.
cpi	Consumentenprijsindexcijfer.
Derde reguleringsperiode	Reguleringsperiode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021.
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 netten met een spanningsniveau van 220 en hoger.
E-wet	Elektriciteitswet 1998.
<i>Frontier shift</i>	De verwachte generieke productiviteitsontwikkeling.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
Geschatte kosten systeemtaken	Het totaal van de efficiënte beheerkosten, inkoopkosten en uitvoeringskosten. Het budget is de schatting van de (efficiënte) kosten die ACM toevoegt aan de totale inkomsten voor transporttaken en in het gecombineerde tarief voor transporttaken en systeemtaken verdisconteert.
GTS	Gasunie Transportservices B.V.
Inkoopkosten	Het saldo van de kosten die TenneT aan derden betaalt voor het beschikbaar hebben van vermogen en voorzieningen enerzijds en de ontvangsten uit sancties en het saldo van ontvangsten en kosten onbalansmarkt anderzijds.
kV	Kilovolt.
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 en landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom.
Methodebesluit	Het besluit van ACM waarmee zij de methode van regulering voor de systeemtaken vaststelt.
Methodebesluit systeemtaken 2014-2016	Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/200653. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit systeemtaken TenneT voor de periode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).
Methodebesluit	Methodebesluit transporttaken TenneT 2017-2021, kenmerk



Begrip	Toelichting
transporttaken	ACM/DJZ/2016/201581.
Minister	Minister van Economische Zaken.
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 economisch verkeer gebruikelijk is.
Reguleringsperiode	Een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor ACM voor TenneT een methodebesluit vaststelt.
Rekenhoeveelheid	De hoeveelheid kilowattuur (kWh) waarmee ACM het tarief voor systeemtaken berekende.
Representatieve organisaties	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.
<i>Rolling forward</i> budget	Schatting van de efficiënte kosten voor elk jaar (t) op basis van de gerealiseerde gegevens tot en met het jaar (t-2), die in het jaar (t-1) bij ACM beschikbaar zijn.
Systeemtaken	Taken van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, tweede lid, van de E-wet.
TenneT	TenneT TSO B.V., als de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet.
Transporttaken	Taken van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, eerste lid, van de E-wet.
TSO	Transmission System Operator.
Uitvoeringskosten	De operationele kosten en kapitaalkosten die TenneT maakt voor de uitvoering van de systeemtaken, voor zover deze kosten geen betrekking hebben op de inkoopkosten en beheerkosten.
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.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord	Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord), Stb. 2016, 116.