



**Ons kenmerk:** ACM/DE/2016/205074 en ACM/DE/2016/205075

**Zaaknummers:** 16.0111.52 en 16.0112.52

**Bijlage 3 bij het methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021**

**Bijlage 3 bij het methodebesluit Systeemtaken TenneT 2017-2021**

**Reactie op de zienswijzen van belanghebbenden**



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ontvankelijkheid</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Algemene context</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Methode tot vaststelling van de x-factor</b> .....	<b>21</b>
4.1	Standaardiseren en bepalen parameters .....	21
4.1.1	Redelijk rendement .....	21
4.1.2	Statische efficiëntie .....	46
4.1.3	Dynamische efficiëntie .....	52
4.2	Begininkomsten .....	63
<b>5</b>	<b>Relatie tot tarievenbesluiten</b> .....	<b>69</b>
<b>6</b>	<b>Procedure</b> .....	<b>93</b>
	<b>Tabel 1- Overzicht voorgestelde aanpassingen van technische/gedetailleerde aard door belanghebbende op de formulebijlagen</b> .....	<b>96</b>
	<b>Tabel 2- Overzicht van ontvangen zienswijzen en gevolgen voor methodebesluiten</b> .....	<b>102</b>



## 1 Inleiding

1. Met het oog op de zorgvuldige besluitvorming voor het vaststellen van de methodebesluiten heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) belanghebbenden de gelegenheid geboden tot het indienen van zienswijzen. De terinzagelegging van de ontwerpbesluiten is onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In deze bijlage behandelt ACM de zienswijzen die zijn ingediend door belanghebbenden op het ontwerp methodebesluit transporttaken TenneT 2017-2021 van 6 april 2016 (hierna: ontwerpbesluit transporttaken TenneT) en het ontwerp methodebesluit systeemtaken TenneT 2017-2021 van 6 april 2016 (hierna: ontwerpbesluit systeemtaken TenneT).
2. Deze bijlage maakt deel uit van het methodebesluit transporttaken TenneT 2017-2021 van 30 augustus 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/205075 en het methodebesluit systeemtaken TenneT 2017-2021 van 30 augustus 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/205074. De zienswijzen zijn voor beiden methodebesluiten integraal behandeld in deze bijlage.
3. De indeling van deze bijlage is als volgt. ACM gaat eerst in op de ontvankelijkheid van de respondenten (hoofdstuk 2). Daarna gaat ACM in op de zienswijzen. Bij de behandeling van de zienswijzen is op hoofdlijnen aangesloten bij de hoofdstukindeling van de ontwerpbesluiten. De zienswijzen en reacties zijn per onderwerp geclusterd, kort samengevat en genummerd. Bij elke geclusterde zienswijze of reactie is aangegeven welke respondenten een zienswijze of reactie op dit onderwerp hebben ingediend en of de zienswijze heeft geleid tot wijziging<sup>1</sup> van het desbetreffende besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit. Elke zienswijze is voorzien van een reactie en conclusie van ACM.
4. ACM heeft mondelinge zienswijzen ontvangen van de volgende respondenten op genoemde ontwerpbesluiten: TenneT, NVDE en VEMW. Daarnaast heeft ACM zienswijzen ontvangen van belanghebbenden op overkoepelende onderwerpen die eveneens raken aan de onderhavige methodebesluiten.

---

<sup>1</sup> Onder een wijziging wordt in dit verband ook verstaan een tekstuele wijziging van het methodebesluit of een gewijzigde of aanvullende motivering van het methodebesluit.



## 2 Ontvankelijkheid

5. ACM toetst de ontvankelijkheid door te beoordelen of partijen belanghebbende zijn en of de zienswijze tijdig is ingediend. ACM concludeert dat alle zienswijzen ontvankelijk zijn. ACM licht dat in dit hoofdstuk verder toe.
6. Op grond van artikel 3:15, eerste lid, van de Awb kunnen belanghebbenden zienswijzen op een ontwerpbesluit naar voren brengen. ACM dient daarom te beoordelen of de partijen die mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren hebben gebracht belanghebbende zijn in de zin van de Awb.
7. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bepaalt dat onder een belanghebbende wordt verstaan “degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”. Daarbij is volgens vaste jurisprudentie van belang dat het gaat om een eigen, objectief bepaalbaar, actueel en persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het besluit betrokken is. Naast de algemene regels uit de Awb staat in artikel 82 van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) dat representatieve organisaties belanghebbend zijn voor besluiten die zijn genomen op grond van de E-wet. Alle partijen die op de ontwerpbesluiten een zienswijze hebben ingediend zijn volgens ACM belanghebbend.
8. Op grond van artikel 3:16 van de Awb kunnen belanghebbenden binnen zes weken na de datum waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd een zienswijze indienen. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen op de ontwerpbesluiten liep daarom van woensdag 6 april 2016 tot en met dinsdag 17 mei 2016. Op grond van artikel 3:16, derde lid, jo. 6:9 van de Awb is een zienswijze op tijd ingediend indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen of – in geval van verzending per post – indien deze voor het einde van de termijn per post is bezorgd en deze niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. ACM heeft de elektronische weg niet opgesteld.
9. ACM heeft binnen de gestelde termijn van VEMW uitsluitend per e-mail een zienswijze ontvangen. Uit de binnengekomen e-mailberichten van VEMW was duidelijk af te leiden dat deze partij beoogde een zienswijze in te dienen. Het e-mailbericht van VEMW is binnen de daarvoor gestelde termijn ingediend. De Raad van State heeft bepaald dat een bestuursorgaan het herstel van een dergelijk verzuim mogelijk moet maken.<sup>2</sup> Om deze reden heeft ACM aan VEMW een dergelijke herstelkans geboden en VEMW heeft hun zienswijzen alsnog schriftelijk ingediend. Om deze reden is de zienswijzen tijdig ingediend. Alle andere zienswijzen zijn ook tijdig ingediend.

---

<sup>2</sup> ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8302.



### 3 Algemene context

#### Zienswijze 1 “Beoordelingskader en uitwerking daarvan in de methode zijn onvolledig”

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

#### Samenvatting zienswijze “Beoordelingskader en uitwerking daarvan in de methode zijn onvolledig”

10. In haar zienswijze voert TenneT aan dat het beoordelingskader van ACM onvolledig is. ACM zou hierin ook de relevante rechtspraak en de conclusies vanuit de reguleringspraktijk moeten betrekken. TenneT acht deze relevant voor de uitleg (of invulling) van het wettelijk kader, in het bijzonder met betrekking tot de uitgangspunten van de methode van regulering. Ter onderbouwing verwijst TenneT naar uitspraken van het CBB over het terugverdienen van efficiënte kosten, het rechtszekerheidsbeginsel, onderzoeken naar de winstgevendheid en financierbaarheid van TenneT en de wijze waarop ACM in het ontwerpbesluit invulling heeft gegeven aan het nacalculatiekader (onder meer voor de inkoopkosten energie en vermogen). Daarnaast voert TenneT een aantal motiveringsgebreken aan en wijst op de zorgvuldige voorbereiding van de ontwerpbesluiten over bijvoorbeeld duurzaamheid, voorzieningszekerheid, redelijk rendement op investeringen, afwijken van bestendige reguleringspraktijk, de reguleringsperiode van vijf jaar en het toetsingskader van de begininkomsten.

#### Reactie zienswijze “Beoordelingskader en uitwerking daarvan in de methode zijn onvolledig”

11. ACM is het eens met TenneT dat ACM bij de uitwerking en toepassing van het (wettelijk) beoordelingskader relevante regelgeving, relevante rechtspraak en fundamentele rechtsbeginselen moet betrekken. Ook onderschrijft ACM de stelling van TenneT dat zorgvuldig onderzoek, het vaststellen van relevante feiten en een zorgvuldige belangenafweging noodzakelijk zijn. Daarbij deelt ACM de mening van TenneT dat de wijze waarop ACM dit doet voldoende duidelijk in de besluiten naar voren moet komen.<sup>3</sup>
12. ACM is van mening dat zij in de ontwerpbesluiten aan deze vereisten heeft voldaan. ACM heeft dit uitgewerkt voor alle onderdelen die TenneT heeft genoemd. Waar nodig vult ACM haar motivering aan bij de behandeling van de zienswijzen in deze bijlage.
13. Hierna gaat ACM allereerst in op de zienswijze van TenneT dat ACM bij haar uitleg en toepassing van het wettelijk kader in de methodebesluiten onvoldoende rekening heeft gehouden met de relevante rechtspraak. TenneT verwijst daarbij allereerst naar de uitspraak

<sup>3</sup> Vergelijk de vereisten van artikel 3:2 van de Awb inzake zorgvuldige voorbereiding van besluiten en van artikel 3:46 van de Awb inzake een deugdelijke motivering van besluiten.



van 11 augustus 2015 waarin het CBb ingaat op het wettelijk systeem van de tariefregulering met betrekking tot de efficiënte kosten.<sup>4</sup> In de tweede plaats verwijst TenneT naar een uitspraak van 7 maart 2016, waarin het CBb ingaat op de uitgangspunten van *ex ante*-regulering.<sup>5</sup> ACM bespreekt deze uitspraken in haar reactie op de zienswijze “*De relevante rechtspraak ontbreekt in het beoordelingskader*”.

14. De zienswijze van TenneT dat ACM bij de uitwerking van de methode te weinig rekening heeft gehouden met de reguleringspraktijk, en in het bijzonder dat ACM geen specifieke winstonderzoeken en financierbaarheidsonderzoeken heeft uitgevoerd, bespreekt ACM in haar reactie op de zienswijze “*ACM moet onderzoeken doen naar winsten en financierbaarheid en die betrekken in methodebesluit*”.
15. Voor de bespreking van de overige specifieke onderdelen van de algemene stelling van TenneT dat ACM het beoordelingskader niet juist of volledig heeft uitgewerkt verwijst zij naar haar reactie op de zienswijzen op de volgende onderdelen:
  - het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid (en een redelijk rendement op investeringen) (zie hoofdstuk 3);
  - lengte reguleringsperiode (zie hoofdstuk 3);
  - *frontier shift* landelijke netbeheerders (Zie paragraaf 4.1);
  - toetsingskader begininkomsten (zie paragraaf 4.2).

*Conclusie zienswijze “Beoordelingskader en uitwerking daarvan in de methode zijn onvolledig ”*

16. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

#### **Zienswijze 2 “De relevante rechtspraak ontbreekt in het beoordelingskader”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “De relevante rechtspraak ontbreekt in het beoordelingskader”*

17. Zoals is beschreven in de zienswijze “*Beoordelingskader en uitwerking daarvan in de methode zijn onvolledig*” stelt TenneT in haar zienswijze dat het (wettelijk) beoordelingskader van ACM onvolledig is, omdat ACM daarin de relevante rechtspraak niet heeft betrokken. TenneT verwijst daarbij naar twee uitspraken. Het gaat ten eerste om de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015<sup>6</sup> waaruit volgt dat de methode van regulering ervoor zorgen dat de

<sup>4</sup> CBb 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 2.4.

<sup>5</sup> CBb 7 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:40, r.o. 4.2.3.

<sup>6</sup> CBb 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB: 215: 272, r.o. 2.4



netbeheerder de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) in beginsel binnen de reguleringsperiode terug moet kunnen verdienen. Ten tweede wijst TenneT op de tussenuitspraak van het CBb van 7 maart 2016 waarin het CBb overweegt dat het systeem van *ex ante*-regulering met zich meebrengt dat een bestuursorgaan zoveel mogelijk vooraf duidelijkheid moet verschaffen over de uitgangspunten die ACM bij de regulering hanteert.<sup>7</sup>

*Reactie zienswijze “De relevante rechtspraak ontbreekt in het beoordelingskader”*

18. In de hoofdstukken 3 en 5 van de ontwerpbesluiten transport- en systeemtaken TenneT gaat ACM in op het wettelijk kader en het beoordelingskader. In deze hoofdstukken beschrijft ACM de relevante wettelijke bepalingen en de doelstellingen van de Europese en nationale wetgever en beschrijft ACM haar interpretatie. ACM beschrijft hier niet expliciet de relevante rechtspraak, maar uiteraard neemt ACM deze rechtspraak wel degelijk mee in de besluitvorming en motivering van de ontwerpbesluiten. Hieronder gaat ACM in op de genoemde tussenuitspraken van het CBb.

CBb 11 augustus 2015 (‘vergoeding efficiënte kosten’)

19. In de door TenneT aangehaalde tussenuitspraak heeft het CBb geoordeeld dat ACM ontoereikend gemotiveerd had waarom zij, anders dan de periode ervoor, niet langer uitdrukkelijk rekening hield met de kosten van bestaande leningen. ACM heeft dit gebrek hersteld door het toepassen van het zogenaamde ‘trapjesmodel’. De reguleringsmethode zorgt er zodoende voor dat een netbeheerder (in beginsel) binnen de reguleringsperiode de efficiënte kosten kan terugverdienen.
20. In het methodebesluit voor 2017-2021 maakt ACM opnieuw gebruik van het ‘trapjesmodel’. Daarmee vergoedt ACM binnen de aankomende reguleringsperiode de geschatte efficiënte kapitaalkosten van bestaande leningen volledig. Op andere onderdelen dan de kapitaalkosten van bestaande leningen is geen sprake van het verhoogd of onvolledig vergoeden van de efficiënte kosten. ACM is daarom van mening dat de reguleringsmethode voldoet aan de genoemde uitspraak van het CBb.

CBb 7 maart 2016 (‘rechtszekerheidsbeginsel’)

21. ACM wijst er op dat de uitspraak van het CBb betrekking had op besluitvorming van ACM over tariefregulering in de telecommunicatie. ACM had naar het oordeel van het CBb in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel een andere WACC toegepast dan de WACC die was vastgesteld voor de betreffende reguleringsperiode. Een dergelijke situatie doet zich hier niet voor.
22. ACM onderschrijft de zienswijze van TenneT dat besluitvorming en motivering van de besluiten vooraf duidelijkheid moet geven over de uitgangspunten van de regulering. Bij de toepassing van de *ex ante* price-cap / revenue-cap regulering gaat ACM uit van representatieve schatters

---

<sup>7</sup> CBb 7 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:40, r.o. 4.2.3.



die ACM bij het vaststellen van het methodebesluit aan het begin van de reguleringsperiode bekend maakt. Bovendien heeft ACM haar beleidskeuzes deugdelijk gemotiveerd en de verschillende belangen afgewogen. Dit doet zij ook als sprake is van een gewijzigde beleidskeuze, zoals bij inkoopkosten energie en vermogen of de toepassing van bijvoorbeeld de *frontier shift*. Voor een verdere bespreking van deze onderwerpen verwijst ACM naar de behandeling van de onderwerpen in deze zienswijze. ACM handelt daarmee in lijn met de genoemde uitspraak.

*Conclusie zienswijze “De relevante rechtspraak ontbreekt in het beoordelingskader”*

23. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

***Zienswijze 3 “ACM moet onderzoeken doen naar winsten en financierbaarheid en die betrekken in methodebesluit”***

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “ACM moet onderzoeken doen naar winsten en financierbaarheid en die betrekken in methodebesluit”*

24. TenneT voert aan dat zij het opmerkelijk vindt dat ACM geen winstonderzoeken voor de jaren 2014 en 2015 heeft uitgevoerd en gebruikt. Ook is zij van mening dat ACM bij het vaststellen van de methodebesluiten op financierbaarheid moet toetsen. Zij acht het van groot belang om relevante *sanity checks* mee te nemen in de vaststelling van nieuwe methodebesluiten en vindt dat winsten- en financierbaarheidsonderzoeken van ACM hierin een onmisbare rol spelen. In haar zienswijze verwijst zij naar eerdere door ACM uitgevoerde winsten- en financierbaarheidsonderzoeken. TenneT stelt dat uit de winstonderzoeken van ACM over de jaren 2011, 2012 en 2013 blijkt dat TenneT haar redelijk rendement niet heeft kunnen behalen als gevolg van methodische schattingsfouten door ACM. ACM zou financierbaarheidsonderzoeken moeten doen om te toetsen of de reguleringsmethode en de invulling van de reguleringsparameters TenneT in staat stellen om aan de financiële ratio's uit het Besluit Financieel Beheer Netbeheerder (hierna: BFBN) te voldoen.
25. Financierbaarheid moet volgens TenneT worden beoordeeld op de lange termijn rentabiliteit en financierbaarheid op korte termijn. Relevante factoren zijn de WACC, de mogelijke *mismatch* in de inflatievergoeding in de regulering, eventuele substantiële financiële effecten als gevolg van gewijzigde regulering van de inkoopkosten energie en vermogen en de omvang en timing van het investeringsprogramma van TenneT. Naast onderzoek naar de werkelijke rentelasten van netbeheerders, moet ACM bovendien in een financierbaarheidsonderzoek internationale vergelijkingen beter tegen het licht houden en overwegingen van kredietbeoordelaars (en kredietverschaffers) betrekken. TenneT wijst erop dat de kredietbeoordelaar Moody's het





vastzetten van de budgetten voor de inkoopkosten energie en vermogen als mogelijk kasstroomrisico voor TenneT ziet.

*Reactie zienswijze "ACM moet onderzoeken doen naar winsten en financierbaarheid en die betrekken in methodebesluit"*

26. Met TenneT is ACM van mening dat het voor de concrete uitwerking van de tariefregulering zinvol kan zijn om te kijken naar gerealiseerde winsten in de voorgaande reguleringsperiode(s). In haar toelichting op de verschillende winstbegrippen en de rol van winsten in de regulering uit maart 2015, "Winsten van gereguleerde energienetbeheerders"<sup>8</sup>, heeft ACM met betrekking tot de winstenonderzoeken dit als volgt verder toegelicht:

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

27. De uitkomst van een winstonderzoek kan signalen opleveren over de effectiviteit van de regulering. Deze signalen kunnen voor ACM aanleiding zijn om de regulering aan te passen. Daarnaast kunnen de onderzoeken informatie verschaffen over de kredietwaardigheid van de netbeheerders. De onderzoeken kunnen daarmee nuttig zijn. Dit betekent echter niet dat ACM bij het vaststellen van de methodebesluiten verplicht is een winsten- of financierbaarheidsonderzoek uit te voeren. Een dergelijke verplichting staat bijvoorbeeld niet in de E-wet.
28. Een onderzoek naar winsten of financierbaarheid kan nooit een doel op zich zijn, maar kan voor ACM een middel zijn om bepaalde (wettelijke) doelstellingen te behalen of te borgen. Dat betekent dat er een duidelijke aanleiding voor een dergelijk onderzoek moet zijn. Die aanleiding vormt dan de basis voor de afbakening van de onderzoeksvraag en de reikwijdte van het onderzoek. Als het voor de uitwerking van de onderzoeksvraag nodig is kan ACM ervoor kiezen om in het onderzoek internationale vergelijkingen te betrekken of de overwegingen van kredietbeoordelaars, zoals TenneT als suggestie meegeeft. Voor de verschillende onderzoeken van ACM waar TenneT naar verwijst was er ook steeds een concrete aanleiding. Zo heeft ACM

9/106

---

<sup>8</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14153/Winsten-van-gereguleerde-energienetbeheerders/>.



bij de voorbereiding op de methodebesluiten voor TenneT voor de reguleringsperiode 2011-2013 een financierbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de lange termijn financierbaarheid van TenneT, met als aanleiding de vraag wat het gevolg zou zijn van de benchmark voor de statische efficiëntie voor TenneT. Dit onderzoek heeft ACM destijds betrokken bij het vaststellen van het methodebesluit. In de voorbereiding van het methodebesluit 2017-2021 zag en ziet ACM geen aanleiding voor het uitvoeren van een nieuw financierbaarheidsonderzoek. Er zijn geen signalen dat een efficiënt opererende netbeheerder als gevolg van de keuzes in de reguleringsmethode niet meer financierbaar zou zijn.

10/106

29. Als blijkt dat een netbeheerder niet meer voldoet aan de ratio's zoals opgenomen in het BFBN dan is de netbeheerder verplicht om dit onverwijld te melden bij ACM en moet hij passende maatregelen nemen.<sup>9</sup> TenneT geeft niet aan dat niet aan de ratio's is voldaan. De financiële ratio's van TenneT geven nog geen aanleiding om tot een onderzoek over te gaan. Ook de gegevens van de kredietbeoordelaar Moody's, zoals TenneT die in haar zienswijze aanhaalt, zijn positief.<sup>10</sup>
30. Het bovenstaande betekent dat ACM het voor zorgvuldige voorbereiding van de methodebesluiten niet nodig acht om winsten- of financierbaarheidsonderzoeken uit te voeren.
31. Tot slot wijst ACM erop dat zij bij de voorbereiding van de methodebesluiten wel degelijk aspecten met betrekking tot de winstgevendheid en financierbaarheid heeft betrokken. Dit heeft zij bijvoorbeeld gedaan in het kader van de weging en uitwerking van de verschillende wettelijke doelstellingen, waaronder bij de uitwerking van de voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. Zo is nog steeds de periode van vijftien jaar van toepassing voor het laten ingroeien van de effecten van de benchmark voor statische efficiëntie van TenneT. Deze ingroeiperiode van vijftien jaar, die is voortgekomen uit bovengenoemd financierbaarheidsonderzoek voor de reguleringsperiode 2011-2013, duurt voort gedurende de reguleringsperiode 2017-2021 om mogelijke negatieve effecten op de financierbaarheid van TenneT te voorkomen.
32. Voor de onderdelen die TenneT in haar zienswijze noemt verwijst zij naar de verdere uitwerking hiervan in deze bijlage. Ook op enkele van de door TenneT in haar zienswijze specifiek benoemde onderdelen van de ontwerpbesluiten is ACM van mening dat de verschillende belangen voldoende zijn meegewogen. Zo houdt ACM bij de berekening van de rentelasten in de WACC nu rekening met de kosten van bestaande leningen (zie ook de zienswijzen op deze onderwerpen in paragraaf 4.1.1) en heeft ACM, naar aanleiding van een zienswijze van

---

<sup>9</sup> Zie over financierbaarheid binnen de tariefregulering en de motivering daarvan onder meer: CBb 3 november 2009, ECLI:NL:CBb:2009:BK1790.

<sup>10</sup> Zie onder meer p. 3 van het rapport van 3 mei 2016: "TenneT has the lowest average debt costs of its Dutch peers, and enters the new regulatory period in a strong position." En: [https://www.moody.com/research/Moodys-affirms-TenneTs-A3P-2-ratings-stable-outlook--PR\\_349138](https://www.moody.com/research/Moodys-affirms-TenneTs-A3P-2-ratings-stable-outlook--PR_349138).



TenneT, een wijziging aangebracht aan de wijze waarop de inflatievergoeding tot stand komt (zie zienswijzen over de WACC in paragraaf 4.1.1). Met de omvang en timing van het investeringsprogramma houdt de methode van regulering voldoende rekening. Vanaf deze reguleringsperiode geldt dat de (vermogens)kosten voor een groot deel van het investeringsprogramma van TenneT (alle RCR-investeringen) via de tarieven worden vergoed. TenneT kan deze investeringen al tijdens de bouwfase terugverdienen vanaf het moment dat TenneT investeringsuitgaven doet.

*Conclusie zienswijze "ACM moet onderzoeken doen naar winsten en financierbaarheid en die betrekken in methodebesluit"*

33. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 4 "Instemming met keuze voor reguleringsperiode van vijf jaar"**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze "Instemming met keuze voor reguleringsperiode van vijf jaar"*

34. VEMW merkt op dat zij in de vorige periodes nog pleitte voor een zo kort mogelijke reguleringsperiode, omdat de energiewetten en onderliggende regelingen met het STROOM-traject ingrijpend aangepast zouden worden, onder meer door incorporatie van Europese regulering. VEMW stelt dat dit traject veel langzamer verloopt dan voorzien. Daarnaast stelt zij vast dat na ruim tien jaar tariefregulering een stabiele en transparante methode is ontstaan. Gelet hierop acht VEMW een reguleringsperiode van vijf jaar voor de komende reguleringsperiode verdedigbaar.

*Reactie zienswijze "Instemming met keuze voor reguleringsperiode van vijf jaar"*

35. ACM constateert dat VEMW instemt met de keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar. Deze zienswijze vraagt dan ook niet om een aanpassing van het methodebesluit ten opzichte van het ontwerpbesluit. De afweging van de verschillende aspecten die ACM relevant acht voor de keuze van de lengte van de reguleringsperiode, leidde evenwel tot de keuze voor een periode van vijf jaar. ACM verwijst voor deze afweging naar paragraaf 3.2 van het methodebesluit.

*Conclusie zienswijze "Instemming met keuze voor reguleringsperiode van vijf jaar"*

36. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.



**Zienswijze 5 “Het tempo van de energietransitie vereist de kortst mogelijke reguleringsperiode”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
NVDE	Nee

*Samenvatting zienswijze “Het tempo van de energietransitie vereist de kortst mogelijke reguleringsperiode”*

37. NVDE bepleit met het oog op de energietransitie een reguleringsperiode van drie jaar. In de afweging die tot de keuze voor vijf jaar leidt, ziet NVDE het belang van duurzaamheid niet terug. Om ook op langere termijn de meest efficiënte en doelmatige energietransitie te bereiken, is het nodig om de systematiek van regulering al vanaf najaar 2018 opnieuw en op een open wijze te bezien of te herzien. NVDE wijst erop dat de ontwerpbesluiten voornamelijk uitgaan van een scheiding tussen elektriciteit en gas en nationaal en regionaal, terwijl zij juist ten behoeve van de energietransitie versnelling pleit voor meer hybride samenwerking tussen elektriciteit en gas (warmte/koude) en tussen nationaal en regionaal. Daarnaast wijst zij onder meer op het steeds meer uitfaseren van gas en infaseren van warmte/koude en grootschalige of regionale of lokale opslag en demand side management. Volgens NVDE is op dit moment nog niet voldoende aantoonbaar te maken welke veranderingen dit vraagt van de methodes in de vorm van geïmplementeerde experimenten of grootschaliger innovatie of hybride vormen of veranderde afschrijvingstermijnen, maar zal hierin binnen twee jaar veel meer richting bepaald zijn.

*Reactie zienswijze “Het tempo van de energietransitie vereist de kortst mogelijke reguleringsperiode”*

38. ACM is het niet eens met de stelling van NVDE dat ACM in het belang van de energietransitie moet kiezen voor een reguleringsperiode van drie jaar. ACM verwacht dat de reguleringssystematiek in de methodebesluiten ook bij een reguleringsperiode van vijf jaar een efficiënte energietransitie zal ondersteunen. Deze systematiek geeft netbeheerders de benodigde ruimte om te investeren in de energietransitie, door uit te gaan van een redelijk rendement op efficiënte investeringen. De lengte van de reguleringsperiode speelt daarin geen rol. Wat efficiënt is, volgt uit de vergelijking met andere netbeheerders. Dit prikkelt netbeheerders ertoe om kosten en baten van investeringen in de energietransitie goed af te wegen. Vanuit deze optiek zal een reguleringsperiode van vijf jaar, in plaats van drie of vier, volgens ACM de energietransitie niet hinderen.
39. Hierbij is van belang dat, zoals ACM in het ontwerpbesluit aangeeft, de methode van regulering al de nodige flexibiliteit in zich heeft om veranderingen gedurende de reguleringsperiode te accommoderen. Zo houdt ACM in de methode waar nodig rekening met de gevolgen van de energietransitie voor netbeheerders, zodat zij bijvoorbeeld ook de efficiënte kosten als gevolg van een toename van duurzame energie vergoed krijgen.



40. ACM heeft bij de voorbereiding van de methodebesluiten onderzocht of de energietransitie vraagt om aanvullende specifieke voorzieningen in de methode van regulering, om knelpunten op te lossen of te vermijden. ACM heeft evenwel geen (voldoende) duidelijke aanwijzingen dat zich in het kader van de energietransitie binnen de komende reguleringsperiode ontwikkelingen zullen voordoen die tot dermate grote kostenveranderingen leiden, dat die niet adequaat met de huidige (flexibiliteit in de) reguleringsmethode geadresseerd kunnen worden.
41. Ten aanzien van de wens van NVDE voor een meer hybride samenwerking merkt ACM op dat zij aparte methodebesluiten neemt voor regionale netbeheerders gas, regionale netbeheerders elektriciteit, de landelijk netbeheerder gas en de landelijk netbeheerder elektriciteit omdat dit volgt uit de E-wet. Om hierin verandering te brengen, zal de wetgeving moeten worden aangepast.
42. Tegen deze achtergrond ziet ACM in het pleidooi van NVDE onvoldoende reden om voor een reguleringsperiode van drie of vier jaar te kiezen, in plaats van vijf jaar.

*Conclusie zienswijze “Het tempo van de energietransitie vereist de kortst mogelijke reguleringsperiode”*

43. De zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 6 “Geen reguleringsperiode van vijf jaar”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Geen reguleringsperiode van vijf jaar”*

44. TenneT stelt dat er de komende jaren zowel op het gebied van wetgeving als in de markt veel gaat veranderen. Daarom is volgens haar juist in deze tijd flexibiliteit van regulering van groot belang om goed in te kunnen spelen op voorziene en onvoorziene veranderingen. Een lange reguleringsperiode heeft volgens haar als doorslaggevend nadeel dat in de methode en de schatting van efficiënte kosten niet flexibel op marktontwikkelingen kan worden ingespeeld. Zij wijst hierbij op het geconsulteerde wetsvoorstel VET, de voortschrijdende internationale marktkoppeling, en de energietransitie die nationaal via Energieakkoord en Energiedialoog op de agenda staat. Volgens TenneT is niet duidelijk waarom ACM de bestendige praktijk, waarin zij flexibiliteit boven stabiliteit verkiest, verlaat met de keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar. TenneT stelt dat het risico dat zij als gevolg van de langere reguleringsperiode efficiënte kosten niet kan terugverdienen, onaanvaardbaar groot is. Volgens TenneT is tijdens het wettelijk vooroverleg tussen ACM, netbeheerders en representatieve organisaties vastgesteld dat zowel netbeheerders als representatieve organisaties de voorkeur hebben voor de kortst mogelijke reguleringsperiode.



45. Volgens TenneT is de stelling van ACM dat zij via de nacalculatiebevoegdheid zal voorzien in de gewenste flexibiliteit onjuist en geeft dat onvoldoende rechtszekerheid, nu de keuze om achteraf wel of niet na te calculeren eenzijdig bij ACM ligt. TenneT constateert dat ACM in de praktijk bij het wel of niet nacalculeren een afweging maakt tussen het belang van rechtszekerheid van afnemers bij voorspelbare tarieven enerzijds en het belang van TenneT bij vergoeding van efficiënte kosten anderzijds. Volgens TenneT laat ACM het afnemersbelang vaak prevaleren boven het belang van TenneT. TenneT stelt dat een middenweg van vier jaar geen onderdeel is van de afweging van ACM bij de keuze van de reguleringsperiode en daarmee ook niet is afgewogen tegen de voor- en nadelen van de keuzes voor drie of vijf jaar.
46. TenneT constateert verder dat het prikkelen van de netbeheerders tot doelmatigheid aan de hand van de duur van de reguleringsperiode niet eerder in de keuze van ACM voor de reguleringsduur is betrokken. Bovendien zijn er meer geëigende middelen om de doelmatigheid van TenneT te prikkelen. Door de combinatie van een lange periode en een wijziging in de regulering van inkoopkosten energie en vermogen loopt TenneT een onevenredig groot reguleringsrisico. Een lange reguleringsperiode heeft als doorslaggevend nadeel dat in de methode en de schatting van de efficiënte kosten niet flexibel op de marktontwikkelingen kan worden ingespeeld.

*Reactie zienswijze “Geen reguleringsperiode van vijf jaar”*

47. ACM volgt TenneT niet in de zienswijze dat ontwikkelingen in de markt en in wetgeving vragen om een reguleringsperiode van drie jaar. ACM stelt voorop dat zij de vrijheid heeft om elke reguleringsperiode opnieuw af te wegen wat de optimale lengte van de aankomende reguleringsperiode is. Wat een optimale lengte is, bepaalt ACM door meerdere factoren af te wegen, te weten de stabiliteit van de regulering, gewenste flexibiliteit in het licht van (te verwachten) ontwikkelingen in de markt en regelgeving en de mate waarin de lengte van de reguleringsperiode bijdraagt aan de doelstellingen van de regulering (zie daarover hoofdstuk 3 van het methodebesluit). De duur van de regulering stelt ACM elke periode opnieuw vast op basis van een afweging van deze factoren. In dit opzicht is van een bestendige praktijk of vast beleid geen sprake, ook al leidde de afweging in het verleden doorgaans tot een reguleringsperiode van drie jaar. Die keuze was immers de uitkomst van een afweging die ACM voor elke reguleringsperiode opnieuw maakt. De stelling van TenneT dat het prikkelen van de netbeheerders tot doelmatigheid aan de hand van de duur van de reguleringsperiode niet eerder in de keuze van ACM voor de reguleringsduur is betrokken, is onjuist. ACM hechtte toen, in het licht van de omstandigheden destijds, echter meer gewicht aan het belang van flexibiliteit door middel van een korte reguleringsperiode.
48. Daarbij speelde bij de voorbereiding van de methodebesluiten 2014-2016 een belangrijke rol dat toen bekend was dat het Ministerie van Economische Zaken een algehele herziening van de E-wet voorbereidde (wetgevingstraject STROOM), die naar verwachting binnen afzienbare



tijd tot wetswijziging zou leiden. Bij de voorbereiding van de methodebesluiten was weliswaar nog niet bekend welke inhoud deze wijziging zou hebben,<sup>11</sup> maar gelet op de toen al bekende ambities van het wetgevingstraject STROOM verwachtte ACM dat dit aanzienlijke impact zou kunnen hebben op de regulering van TenneT. Voor Europese Netwerkcodes gold hetzelfde. De huidige situatie verschilt hiervan in belangrijke mate. ACM licht dit hieronder toe.

15/106

49. Bij de voorbereiding van de huidige methodebesluiten is ACM in eerste instantie ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel STROOM (ruim) voor het begin van de nieuwe reguleringsperiode kracht van wet zou hebben. Toen dit wetsvoorstel op 22 december 2015 in de Eerste Kamer werd verworpen, is ACM samen met de leden van de klankbordgroep omgeschakeld naar een voorbereiding op basis van de bestaande wetgeving. Dit betekende onder meer dat ACM extra klankbordgroepbijeenkomsten heeft moeten beleggen om onderwerpen die op basis van het wetsvoorstel STROOM werden voorbereid, met de leden van de klankbordgroep te bespreken op basis van de bestaande wetgeving.
50. Nadat het wetsvoorstel STROOM was verworpen, heeft de Minister aan de Tweede Kamer bericht<sup>12</sup> dat hij:
- i. uiterlijk begin februari 2016 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zal sturen dat alsnog een basis biedt voor het net op zee en versnelling van de realisatie van windparken op land;
  - ii. voornemens is om na de zomer van 2016 een tweede wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen dat de huidige E-wet wijzigt om een aantal verbeteringen uit het wetsvoorstel STROOM in de huidige wetten op te nemen; en
  - iii. dat een nieuw wetsvoorstel voor de E-wet, met inbegrip van een herziening van de hoofdstukken die in het verworpen wetsvoorstel STROOM beleidsneutraal waren omgezet, niet eerder dan eind 2017 bij de Tweede Kamer ingediend kan worden.
51. Op 1 april 2016 is de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energie-akkoord in werking getreden, waarmee punt i) is gerealiseerd. Voor punt ii) heeft de Minister in april 2016 het concept wetsvoorstel VET geconsulteerd. Dit zal naar verwachting na de zomer bij de Tweede Kamer worden ingediend. Voor punt iii) heeft de Minister nog geen voorbereidingshandelingen bekend gemaakt.
52. Gelet op de inhoud van het geconsulteerde concept wetsvoorstel VET, verwacht ACM niet dat daaruit volgende wetswijzigingen op een dusdanige wijze met de methode van regulering zullen interfereren, dat ACM voor een reguleringsperiode van drie jaar zou moeten kiezen om deze wijzigingen te kunnen accommoderen. In dit verband merkt ACM op dat voorzover het

---

<sup>11</sup> Een eerste consultatiedocument over het wetsvoorstel STROOM werd pas op 20 januari 2014, dus ruim na vaststelling van de methodebesluiten 2014-2016, gepubliceerd (zie [www.internetconsultatie.nl/stroom](http://www.internetconsultatie.nl/stroom)). Het wetsvoorstel STROOM werd vervolgens op 31 juli 2014 ter consultatie gepubliceerd (zie [www.internetconsultatie.nl/wsvstroom](http://www.internetconsultatie.nl/wsvstroom)).

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2015/2016, 31510 / 34199, nr. 51.



wetsvoorstel VET tot nieuwe taken voor netbeheerders leidt, de wetgever daartoe kan voorzien in (overgangs)regelingen. In haar uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets op het concept wetsvoorstel VET heeft ACM de Minister daarop gewezen.

53. Ten slotte is volgens ACM op dit moment onvoldoende zeker of en wanneer een eventueel nieuw wetsvoorstel voor de E-wet tot stand komt, om aanleiding te geven voor de keuze voor een kortere reguleringsperiode. Uit de hierboven genoemde mededeling van de Minister blijkt enkel dat dit wetsvoorstel *niet eerder dan eind 2017* bij de Tweede Kamer ingediend zal worden; over de vraag wanneer dit op zijn laatst gebeurt, heeft de Minister zich niet uitgelaten. Daar komt bij dat ACM wil voorkomen dat zij opnieuw in de situatie terecht komt dat zij bij de voorbereiding van de methodebesluiten moet anticiperen op een wetsvoorstel dat bij het parlement in behandeling is, omdat dit mogelijk van kracht zal zijn wanneer de nieuwe reguleringsperiode begint. Gezien de wijze waarop de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel STROOM interfereerde met de voorbereiding van de methodebesluiten en de daaruit volgende complicaties, is dit niet wenselijk. In het licht van de aankondiging van de Minister dat een nieuw wetsvoorstel voor de E-wet niet eerder dan eind 2017 bij de Tweede Kamer ingediend kan worden, is de kans daarop volgens ACM kleiner, dan wanneer zij kiest voor een reguleringsperiode van drie of vier jaar.
54. Tegen de hierboven geschetste achtergrond ziet ACM geen reden om ook nu het belang van flexibiliteit zwaarder te laten wegen dan het belang van stabiliteit door voor een kortere reguleringsperiode te kiezen. Zoals in het methodebesluit opgemerkt, betekent een lange reguleringsperiode bovendien niet dat de regulering niet flexibel (genoeg) 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 10 verder 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.
55. Verder merkt ACM op dat de wetgever uitdrukkelijk heeft gekozen voor een systeem met reguleringsperiodes van minimaal drie en maximaal vijf jaar waarvoor de inkomsten van de netbeheerder op basis van methodebesluit en x-factorbesluit grotendeels ex ante worden bepaald. Hieraan is inherent dat onvoorziene ontwikkelingen gedurende de reguleringsperiode in beginsel niet direct in de inkomsten van netbeheerders worden gereflecteerd. Dit risico heeft de wetgever ook voor een reguleringsperiode van vijf jaar aanvaardbaar geacht.
56. Hierbij merkt ACM op dat TenneT haar stelling dat een langere reguleringsperiode een onaanvaardbaar groot risico inhoudt dat zij haar efficiënte kosten niet kan terugverdienen, op geen enkele manier heeft gesubstantieerd. Een kortere reguleringsperiode brengt bovendien ook onzekerheid mee voor netbeheerders over hun inkomsten. Om die reden beschouwt





bijvoorbeeld Standard & Poor's de keuze voor een reguleringsperiode van drie jaar als een risico voor netbeheerders.<sup>13</sup>

17/106

57. Voorts merkt ACM op dat bij de bespreking van de lengte van de reguleringsperiode in de klankbordgroepbijeenkomst van 18 februari 2016 bleek dat er onder netbeheerders breed draagvlak was voor een reguleringsperiode van drie jaar. Dit gold evenwel niet voor de representatieve organisaties. Energie-Nederland liet weten een periode van vijf jaar te verkiezen, terwijl VEMW stelde een periode van vijf jaar het gunstigst te vinden, als het 'herfstpakket' wetgeving (bedoeld is het wetsvoorstel VET) geen wijzigingen zou inhouden die de methode van regulering beïnvloeden. De stelling van TenneT dat er in de klankbordgroep een vrijwel unanieme voorkeur was voor een korte reguleringsperiode is volgens ACM dan ook onjuist. Zoals hiervoor uiteengezet, verwacht ACM niet dat wetwijzigingen die uit het wetsvoorstel VET volgen, op dusdanige wijze met de methode van regulering zullen interfereren, dat ACM om die reden voor een reguleringsperiode van drie jaar zou moeten kiezen.
58. ACM onderschrijft de stelling van TenneT dat zij het afnemersbelang vaak laat prevaleren boven het belang van TenneT niet. In de methodebesluiten heeft ACM het kader vastgelegd voor de uitoefening van haar nacalculatiebevoegdheden. ACM is van oordeel dat zij hiermee een evenwichtig kader geeft, waarbij noch het afnemersbelang, noch het belang van TenneT bij nacalculatie op voorhand prevaleert.
59. De stelling van TenneT dat ACM de mogelijkheid van een reguleringsperiode van vier jaar niet heeft afgewogen, is onjuist. De afweging, zoals beschreven in paragraaf 3.2 van het methodebesluit, geeft geen aanleiding om te kiezen voor een reguleringsperiode van vier jaar.
60. ACM is het niet eens met de stelling van TenneT dat een reguleringsperiode van vijf jaar in combinatie met de wijziging van de regulering van inkoopkosten energie en vermogen tot een onevenredig groot reguleringsrisico leidt voor TenneT. ACM is van mening dat zij een robuuste reguleringsmethodiek heeft ontwikkeld die voldoende transparant en stabiel is. De kosten die samenhangen met de inkoop van energie en vermogen worden in de komende reguleringsstermijn niet langer nagecalculeerd, maar vergoed op basis van een ex ante inschatting van de efficiënte kosten. Dit is in lijn met de reguleringsmethodiek zoals deze op andere aspecten en bij andere netbeheerders geldt. ACM ziet niet in waarom een langere periode tot een groter reguleringsrisico leidt, nu een langere periode juist voor een langere

---

<sup>13</sup> Standard & Poor's Rating Services, *Why Do We View The Dutch Electricity And Gas Networks Regulatory Framework As Supportive?*, maart 2016, p. 2: "The Dutch regulatory framework has been relatively stable since it came into effect in 2001. It allows companies to recover their costs and earn a return on their regulated asset bases (RABs). (...) One weakness of the Dutch regulatory framework is that it has been reset every three years so far (although the period could be fixed between three and five years), which introduces the risk of volatility in the companies' earnings and cash flow from one three-year period to the next."



periode zekerheid geeft over de methode van regulering en de inkomsten van TenneT. Daarnaast zijn risico en de doelmatigheidsprikkels onlosmakelijk met elkaar verbonden. ACM acht het hier geldende risico niet onevenredig groot, aangezien er geen grote kans is op een substantieel financieel effect. Voor de gehele toets aan het nacalculatiekader verwijst ACM naar de reactie op de zienswijze “Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”.

*Conclusie zienswijze “Geen reguleringsperiode van vijf jaar”*

61. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van het ontwerpbesluit.

**Zienswijze 7 “Onvoldoende oog voor voorzieningszekerheid en duurzaamheid”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Onvoldoende oog voor voorzieningszekerheid en duurzaamheid”*

62. TenneT verwijt ACM dat zij bij het invullen van de methode geen oog heeft voor de ingezette transitie naar een duurzame energievoorziening en betwijfelt of de voorgestelde methode haar voldoende in staat stelt om deze transitie te faciliteren.
63. TenneT voert aan dat in de ontwerpbesluiten vaak onduidelijk is hoe de methodische keuzes van ACM (expliciet) rekening houden met andere wettelijke publieke belangen zoals de belangen van duurzaamheid, voorzieningszekerheid en een redelijk rendement op investeringen. De door ACM aangehaalde passages uit de wetsgeschiedenis waaruit blijkt dat sprake is van een explicitering van andere publieke belangen in het beoordelingskader, brengen volgens TenneT met zich mee dat ACM inzichtelijk dient te maken hoe deze belangen een rol hebben gespeeld in de afwegingen die zijn gemaakt door ACM in haar methodische keuzes.
64. TenneT stelt dat ACM slechts in algemene zin aangeeft dat zij rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid door ervoor te zorgen dat de reguleringsmethode TenneT in staat stelt om de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren door TenneT in de methodebesluiten een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen te bieden.
65. Voor TenneT is onduidelijk hoe het wettelijk belang van een redelijk rendement op investeringen tevens ervoor zorgdraagt dat TenneT de gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid kan realiseren. Zo is TenneT van mening dat bijvoorbeeld het wettelijk belang van duurzaamheid een zekere mate van flexibiliteit in de regulering vereist. Zij voert daarbij als voorbeeld aan dat de energietransitie om andere,



“slimmere” oplossingen vraagt dan simpelweg elk knelpunt in het hoogspanningsnet met investeringen op te lossen. Zo zou TenneT investeringen kunnen vermijden door instrumenten zoals *redispatch* en congestiemanagement vaker en meer structureel in te zetten. Door uit te gaan van historische gemiddelden, het budget voor dit soort inkoopkosten energie en vermogen te fixeren, en de toepassing van de *frontier shift*, wordt de benodigde flexibiliteit ondermijnd. Het risico bestaat immers dat deze trendbreuk in kosten deels of geheel voor rekening van TenneT komt. Daar komt bij dat TenneT in de TOTEX efficiëntiemeting van ACM geen voordeel kan behalen door de inzet van dit soort efficiënte oplossingen, omdat de inkoopkosten energie en vermogen niet in de efficiëntievergelijking worden betrokken. Het is onduidelijk voor TenneT hoe dit soort overwegingen een rol heeft gespeeld in de methodische keuzes van ACM.

*Reactie zienswijzen “Onvoldoende oog voor voorzieningszekerheid en duurzaamheid”*

66. ACM stelt voorop dat politiek en maatschappij, in wetgeving maar ook bijvoorbeeld in het Energieakkoord, de gewenste mate van verduurzaming van de energievoorziening bepalen. De rol die tariefregulering speelt bij de uitwerking hiervan is beperkt. Ingevolge artikel 41, eerste lid, van de E-wet houdt ACM bij de vaststelling van de methode rekening met het belang van duurzaamheid.
67. In de randnummers 86 tot en met 88 van het ontwerpbesluit transporttaken TenneT heeft ACM uiteengezet hoe zij bij de methode van regulering rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. Meer in het bijzonder beschrijft ACM in deze randnummers hoe zij door in het methodebesluit uit te gaan van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen, netbeheerders in staat stelt de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Anders dan TenneT betoogt, volgt uit de door ACM in randnummer 81 van het ontwerpbesluit transporttaken TenneT aangehaalde wetsgeschiedenis niet dat ACM voor elke methodische keuze afzonderlijk inzichtelijk moet maken hoe deze belangen daarbij een rol hebben gespeeld. Waar TenneT stelt dat het belang van duurzaamheid een zekere mate van flexibiliteit in de regulering vereist, wordt daaraan tegemoet gekomen doordat ACM met de methode van regulering aan TenneT de ruimte laat om te bepalen hoe zij de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid realiseert.
68. Met betrekking tot het specifieke voorbeeld over ‘slimmere oplossingen’ dat TenneT aanvoert, merkt ACM het volgende op. De regulering laat TenneT vrij in de keuze tussen *redispatching* en congestiemanagement enerzijds en investeringen in meer netinfrastructuur anderzijds. Juist het gebruik van een ex ante revenue-cap levert TenneT voordelen op als zij efficiënte keuzes maakt voor de inkoop van energie en vermogen. Dat is ook wat ACM beoogt met het niet nacalculeren van deze kosten. Dat deze kosten niet in de efficiëntievergelijking worden betrokken is niet relevant. Het is aan TenneT om een inschatting te maken van verwachte toekomstige ontwikkelingen en verwachte belasting van het net. Dergelijke afwegingen zijn



altijd al de verantwoordelijkheid van TenneT geweest en dat verandert niet door de energietransitie.

69. ACM begrijpt de stelling van TenneT niet dat de gekozen methode de flexibiliteit ondermijnt. TenneT onderbouwt deze stelling ook niet. ACM is van mening dat zij met de methode van regulering de energietransitie in algemene zin faciliteert. ACM heeft geen duidelijke aanwijzingen, en TenneT heeft met het door haar genoemde voorbeeld ook niet aannemelijk kunnen maken, dat zich in het kader van de energietransitie binnen de komende reguleringsperiode ontwikkelingen zullen voordoen die tot dermate grote kostenveranderingen leiden, dat die niet adequaat met de huidige reguleringsmethode geadresseerd kunnen worden. ACM ziet geen reden om af te stappen van de aanname dat historische kosten en *frontier shift* een goede basis vormen voor het schatten van de verwachte efficiënte kosten in de aankomende reguleringsperiode. Specifieke kosten die in hoge mate onvoorspelbaar zijn komen mogelijk in aanmerking voor nacalculatie op basis van het kader dat ACM daarvoor in hoofdstuk 10 van het methodebesluit heeft beschreven.
70. Daarnaast wijst ACM erop dat zij in de methode waar nodig rekening houdt met de gevolgen van de energietransitie voor netbeheerders, zodat zij bijvoorbeeld ook de efficiënte kosten als gevolg van de toename van duurzame energie vergoed krijgen.

*Conclusie zienswijzen “Onvoldoende oog voor voorzieningszekerheid en duurzaamheid”*

71. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.



## 4 Methode tot vaststelling van de x-factor

### 4.1 Standardiseren en bepalen parameters

#### 4.1.1 Redelijk rendement

##### **Zienswijze 8 “Onjuiste toepassing WACC zonder bestaande schuld”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja

##### *Samenvatting zienswijze “Onjuiste toepassing WACC zonder bestaande schuld”*

72. TenneT merkt op dat ACM een nieuwe WACC hanteert voor reguliere uitbreidingsinvesteringen en niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat TenneT voor deze investeringen geen kosten heeft voor de aflossing van bestaande leningen. TenneT stelt dat een aantal kanttekeningen op zijn plaats is. Ten eerste geldt voor zowel reguliere uitbreidingsinvesteringen als niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen dat deze een langere doorlooptijd hebben. De aanname dat voor uitbreidingsinvesteringen (waarvoor de constructieperiode doorgaans 7-10 jaar is, aldus TenneT) geen sprake is van kosten voor bestaande leningen is onjuist. Bovendien financiert TenneT haar investeringen op portfoliobasis; zij maakt geen onderscheid tussen vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. Om recht te doen aan het feit dat er bestaande leningen zijn voor de financiering van uitbreidingsinvesteringen dient ACM volgens TenneT bij het vaststellen van de efficiënte kosten 2016 uit te gaan van de WACC 2016. Daarnaast zou ACM het risicoprofiel van de investeringen moeten betrekken in de vaststelling van de WACC. Zo hebben volgens TenneT vervangingsinvesteringen een lager risicoprofiel dan uitbreidingsinvesteringen en offshore investeringen een hoger risicoprofiel dan onshore investeringen.

##### *Reactie zienswijze “Onjuiste toepassing WACC zonder bestaande schuld”*

73. ACM is het niet eens met TenneT dat het trapjesmodel ook gebruikt moet worden voor de uitbreidingsinvesteringen van TenneT. ACM licht hierna eerst de uitgangspunten van het trapjesmodel toe en gaat daarna in op de stellingen van TenneT.
74. Het trapjesmodel gaat uit van een constante financieringsbehoefte voor de GAW, waarbij sprake is van een gelijkblijvende leningenportefeuille die is samengesteld uit leningen over een periode van tien jaar. Ieder jaar wordt de oudste 10% aan leningen geherfinancierd tegen de dan geldende markttrente. Hierbij gaat ACM uit van het ideaalcomplex.
75. In het ideaalcomplex blijft de GAW gelijk en heeft de netbeheerder een constante vermogensbehoefte. Dit betekent dat ACM aanneemt dat netbeheerders het volledige bestaande vermogen nodig hebben voor het in stand houden van het net. De tariefregulering biedt door toepassing van het trapjesmodel al een vergoeding voor al het bestaande vermogen van de netbeheerder.



76. Bij wijze van uitzondering hanteert ACM voor uitbreidingsinvesteringen in de tariefregulering een aparte schatting. Het gaat om investeringen die leiden tot een uitbreiding van de GAW. ACM gaat ervan uit dat elke uitbreiding van de GAW zal leiden tot een extra vermogensbehoefte van de netbeheerder. Voor deze extra vermogensbehoefte moet dus ook een WACC worden bepaald, die geldt in aanvulling op de vermogensbehoefte voor de instandhouding van de bestaande activiteiten.
77. De stelling dat investeringen op portfoliobasis worden gefinancierd en er geen onderscheid is tussen uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen treft geen doel. De stelling lijkt te impliceren dat het bestaande vermogen afdoende zou zijn om daaruit naast de instandhouding van de bestaande activiteiten ook uitbreidingsinvesteringen te financieren. Als dat zo zou zijn, dan is de vergoeding voor het aantrekken van vermogen voor bestaande activiteiten te ruim vastgesteld en is een extra vergoeding voor uitbreidingsinvesteringen niet nodig. Als ervan uit wordt gegaan dat *we*/ een extra vergoeding voor uitbreidingsinvesteringen nodig is, dan leidt dat onvermijdelijk tot een toename van de financieringsbehoefte (omdat de GAW toeneemt). Voor die toename moet een geschikte WACC worden bepaald. De bestaande WACC voldoet daarvoor niet, omdat die verder terugkijkt dan de periode waarbinnen financiering wordt aangetrokken. ACM ziet daarom geen reden om de berekening van de 'WACC nieuw vermogen' aan te passen. Dit laat voorts onverlet dat ACM niet voorschrijft hoe netbeheerders hun portfolio samenstellen. Dat is aan hen.
78. De methodiek die TenneT voorstelt heeft als gevolg dat voor de uitbreidingsinvesteringen wordt uitgegaan van vreemd vermogen dat over een periode van tien jaar is aangetrokken. ACM acht een periode van tien jaar aan opbouw van de leningenportefeuille niet representatief voor deze investeringen. Uit gegevens van netbeheerders waarover ACM beschikt komt namelijk naar voren dat het gros van de investeringen in de drie jaar voorafgaand aan de ingebruikname plaatsvindt.<sup>14</sup>
79. De (niet-onderbouwde) stelling van TenneT dat voor uitbreidingsinvesteringen van een periode van 7 tot 10 jaar moet worden uitgegaan, vindt geen steun in de gegevens die ACM over recente uitbreidingsinvesteringen heeft verkregen. TenneT heeft ook niet op een overzicht van uitbreidingsinvesteringen gewezen waaruit een andere periode dan drie jaar zou blijken. In de schatter voor nieuw vermogen houdt ACM al rekening met een referentieperiode van drie jaar. De vergoeding die de netbeheerder krijgt is daarmee al gebaseerd op de vermogenskosten tijdens de periode van aanbouw. Het meenemen van een langere periode zal leiden tot een mismatch tussen de jaren die worden meegenomen bij de bepaling van de kostenvoet vreemd vermogen die op deze investeringen van toepassing is en de jaren waarin de netbeheerder gemiddeld genomen zijn investeringen aangaat. Dit zal leiden tot een over- of onderdekking van de kosten van de netbeheerder. Dit is ongewenst.

---

<sup>14</sup> Dit beeld komt naar voren op basis van de informatie met betrekking tot de investeringen van TenneT in het net op zee, de Cobra-kabel en de interconnector Doetinchem-Wesel.



80. TenneT stelt nog dat ACM in de WACC nieuw vermogen het risicoprofiel van de concrete investeringen zou moeten betrekken. ACM verwijst ten aanzien van onshore versus offshore investeringen naar de behandeling van de zienswijze van TenneT “WACC voor offshore investeringen is te laag” op het besluit netbeheerder van het net op zee. Een dergelijk voorstel gaat eraan voorbij dat de uitbreidingsinvesteringen op zichzelf activiteiten vormen die binnen de reguliere activiteiten van een netbeheerder vallen. Er is dan ook geen grond voor het hanteren van een ander risicoprofiel dan het risicoprofiel van een netbeheerder in algemene zin.

*Conclusie zienswijze “Onjuiste toepassing WACC zonder bestaande schuld”*

81. Deze zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van de motivering in het methodebesluit transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit. De wijziging is terug te vinden in paragraaf 8.2.1 van het methodebesluit.

**Zienswijze 9 “Ontbreken validatietoetsen bij vaststelling WACC”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Ontbreken validatietoetsen bij vaststelling WACC”*

82. TenneT stelt dat het onduidelijk is waarom ACM verschillende databronnen, perioden en referentiegroepen gebruikt voor het bepalen van de verschillende WACC-parameters. Gegeven deze verschillende databronnen, perioden en referentiegroepen ligt het volgens TenneT voor de hand dat ACM in de vaststelling van de WACC verschillende validatietoetsen uitvoert. TenneT wijst in het bijzonder naar de validatietoetsen die ACM zelf benoemt, namelijk de mogelijkheid om voor de relatie tussen risicovrije rente en de inflatie naar geïndexeerde obligaties te kijken en de mogelijkheid om de kostenvoet eigen vermogen te bepalen door expliciet uit te gaan van het rendement op de marktportfolio. TenneT stelt dat dit, gelet op het feit dat de risicovrije rente en de marktrisicopremie gecorreleerd zijn en het feit dat juist de risicovrije rente in Duitsland en Nederland erg laag is in vergelijking met de referentiegroep, van groot belang is. Wat TenneT betreft zouden, indien de uitkomsten daartoe aanleiding geven, deze validatietoetsen aanleiding moeten zijn om de parameters aan te passen. TenneT wijst in dit verband op de stelling van ACM dat de marktrisicopremie en de risicovrije rente tot dezelfde uitkomst leiden als het rendement op de marktportfolio. TenneT trekt deze stelling in twijfel en ziet graag dat ACM dit controleert door deze aannamen te toetsen op basis van het rendement op de marktportfolio.

*Reactie zienswijze “Ontbreken validatietoetsen bij vaststelling WACC”*

83. ACM heeft voor iedere parameter van de WACC tot doel om een zo goed mogelijke schatter vast te stellen voor de komende reguleringsperiode. In bijlage 2 van het besluit licht ACM voor elke parameter van de WACC toe welke schatter zij als de beste schatter ziet en waarom. ACM



voert vervolgens een Europese vergelijking uit naar de vaststelling van de WACC in omliggende landen. De uitkomst van deze vergelijking bespreekt ACM in randnummers 93 tot 96 van bijlage 2. Ook heeft ACM aan Rebel (de consultant) gevraagd om een sanity check op de uitkomsten uit te voeren. Rebel heeft vervolgens een sanity check uitgevoerd voor de gearing, de reële risicovrije rente en marktrisicopremie. ACM vindt het niet nodig om aanvullende validatietoetsen uit te voeren.

84. TenneT stelt dat er aanvullende validatietoetsen uitgevoerd zouden moeten worden. Echter, het simpelweg uitvoeren van aanvullende berekeningen voegt niets toe wanneer niet gesteld kan worden dat, en waarom, deze berekeningen tot een betere schatter leiden. TenneT komt niet met dergelijke argumenten.
85. Bij het schatten van de risicovrije rente gaat ACM uit van een belegger die een voorkeur heeft voor de eurozone, aangezien de belegger daarbinnen geen valutarisico loopt. Bij zienswijze *'onjuiste berekening van risicovrije rente voor eigen vermogen'* onderbouwt ACM waarom voor deze belegger de risicovrije rente op basis van Nederlandse en Duitse obligaties wordt bepaald. ACM acht de bepaling van de risicovrije rente om deze reden ook niet inconsistent met het gebruik van de marktrisicopremie voor de eurozone.
86. Ten aanzien van de stelling dat de marktrisicopremie en de risicovrije rente tot dezelfde uitkomst leiden als het rendement op de marktportfolio verwijst ACM naar randnummer 32 van bijlage 2. Daar beschrijft ACM waarom zij voor de bepaling van het rendement de risicovrije rente en de marktrisicopremie apart bepaalt. ACM kiest hiervoor, omdat zij zowel realisaties als verwachtingen betreft bij het bepalen van de parameters van de kostenvoet eigen vermogen. ACM kiest er vervolgens voor om de kostenvoet eigen vermogen conform het CAPM en op dezelfde wijze als voor vorige reguleringsperiodes vast te stellen. Niet gebleken is dat die methode niet langer een goed resultaat oplevert.
87. In relatie tot de opmerking van TenneT dat ACM ook naar geïndexeerde obligaties kan kijken verwijst ACM naar randnummer 14 van de WACC-bijlage. Hier legt ACM uit waarom geïndexeerde obligaties een minder goede schatter opleveren dan de nominale obligaties waarop ACM zich baseert. Gezien de beperkte beschikbaarheid en liquiditeit zal het rendement op geïndexeerde obligaties een opslag bevatten die boven de risicovrije rente uitgaat. De geïndexeerde obligaties zullen namelijk een extra liquiditeitsrisico dragen. Geïndexeerde obligaties zijn daarom ongeschikt voor de bepaling van de risicovrije rente.
88. Hierboven heeft ACM toegelicht waarom de schatters die zij gebruikt de beste schatters zijn. Een afwijkende uitkomst met een validatietoets die zou worden uitgevoerd met een minder goede schatter, zou volgens ACM niet afdoen aan de juistheid van de door ACM gebruikte manier van schatten. Daarom voert ACM de door TenneT voorgestelde toetsen niet uit.





*Conclusie zienswijze “Ontbreken validatietoetsen bij vaststelling WACC”*

89. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 10 “ACM moet streng toezicht houden om overwinsten te voorkomen”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “ACM moet streng toezicht houden om overwinsten te voorkomen”*

90. VEMW stelt in haar zienswijze dat ACM ervoor moet zorgen dat een netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk is. De afgelopen jaren hebben netbeheerders echter rendementen laten zien die structureel hoger liggen. Naar mening van VEMW worden de reguleringsparameters te ruim vastgesteld. Voor VEMW is het dan ook niet begrijpelijk, gezien de huidige kapitaalmarktontwikkelingen, dat er in 2017 een WACC wordt vastgesteld die hoger is dan in 2016.

*Reactie zienswijze “ACM moet streng toezicht houden om overwinsten te voorkomen”*

91. In haar tariefregulering streeft ACM een aantal doelstellingen na. Aan de ene kant heeft zij tot doel dat afnemers niet te veel zullen betalen, maar aan de andere kant wil zij er ook voor zorgen dat netbeheerders in staat zijn en blijven om hun diensten aan te bieden. Hierbij baseert zij zich op de efficiënte netbeheerder. Het rendement dat ACM in haar regulering vergoedt, speelt een belangrijke rol bij het behalen van deze doelstellingen.
92. Zoals ACM ook in de notitie ‘Winsten van gereguleerde netbeheerders’<sup>15</sup> aangeeft, zijn de winstcijfers van de netbeheerders niet zomaar vergelijkbaar met de rendementen die zij in de regulering vaststelt. Zo zijn beide cijfers op verschillende accounting- en rekenregels gebaseerd. Ook hebben de winstcijfers van de netbeheerders doorgaans betrekking op het netwerkbedrijf, waarvan de netbeheerder onderdeel uitmaakt. De meeste netwerkbedrijven ontplooiën ook activiteiten waarvoor ACM niet de taak heeft deze te reguleren. Voorbeeld hiervan zijn de Duitse activiteiten van TenneT. Rendementen die hieruit voortkomen zijn onderdeel van de winst in de jaarrekening van het netwerkbedrijf. Daarnaast heeft de netbeheerder zelf soms activiteiten die niet gereguleerd worden; dit feit draagt ook bij aan het verschil.
93. Ten slotte zijn hoge of lage winsten niet automatisch een reden voor ACM om in te grijpen. Wanneer overwinsten veroorzaakt blijken te zijn doordat ACM parameters verkeerd heeft

<sup>15</sup> [www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14153/Winsten-van-gereguleerde-energienetbeheerders/](http://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14153/Winsten-van-gereguleerde-energienetbeheerders/).



geschat, dan kan die constatering aanleiding zijn de regulering aan te passen. ACM heeft op dit moment echter geen indicatie dat zij de efficiënte kosten op een verkeerde manier schat en in de zienswijze is dit ook niet aannemelijk gemaakt. Als de hoge winst juist het gevolg is van extra efficiëntieverbeteringen, dan is het een gevolg van effectieve regulering en dus een wenselijke uitkomst. Er is dan geen aanleiding de regulering aan te passen. Doordat er vrijwel altijd verschillende effecten tegelijkertijd optreden, is het vaak niet mogelijk om een eenduidige conclusie te trekken.

94. ACM deelt dan ook niet de conclusie van VEMW dat de winsten die netbeheerders hebben behaald moeten leiden tot een lagere vaststelling van de WACC.
95. Verder merkt VEMW op dat de reële WACC zoals ACM deze voor het begin van de reguleringsperiode vaststelt hoger ligt dan de WACC voor de vorige reguleringsperiode. Gezien de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt zouden zij hier een daling in de reële WACC verwachten.
96. ACM ziet inderdaad dat over de afgelopen jaren een daling in de risicovrije rente heeft plaatsgevonden. Dit leidt tot een lagere nominale WACC. Maar ook de inflatieschattingen (0,77% voor 2016 en 1,42% voor 2021) zijn lager dan in de vorige methodebesluiten. Deze inflatie wordt in mindering gebracht op de nominale WACC om de reële WACC te bepalen. Dit levert per saldo voor het begin van de reguleringsperiode een hogere reële WACC op. Dit wil echter niet zeggen dat de marktontwikkelingen van de afgelopen jaren niet tot uiting komen in de schatters die ACM gebruikt. De nominale WACC daalt immers wel degelijk als gevolg van deze ontwikkelingen. ACM ziet dan ook geen reden om het methodebesluit op dit punt aan te passen.
97. Ten aanzien van de hoogte van andere regulatorische parameters verwijst ACM naar de beantwoording van de zienswijze "*Thèta TenneT te hoog, geen inefficiënte kosten in rekening bij afnemers*".

*Conclusie zienswijze "ACM moet streng toezicht houden om overwinsten te voorkomen"*

98. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.



#### 4.1.1.1 Risicovrije rente

##### **Zienswijze 11 “Onjuist vaststellen gemiddelde risicovrije rente”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Ja

##### *Samenvatting zienswijze “Onjuist vaststellen gemiddelde risicovrije rente”*

99. TenneT geeft in haar zienswijze aan dat de gebruikte risicovrije rente voor nieuw vreemd vermogen afwijkt van de brongegevens en daarmee onjuist is. De bepaalde risicovrije rente van 1,19% sluit niet aan bij het gemiddelde van 1,28% over de jaren 2013, 2014 en 2015.

##### *Reactie zienswijze “Onjuist vaststellen gemiddelde risicovrije rente”*

100. ACM is het eens met TenneT dat het onlogisch is wanneer de schatter van de risicovrije rente voor nieuwe leningen afwijkt van het gemiddelde van de historische rentes zoals vastgesteld voor de jaren 2013, 2014 en 2015 in het trapjesmodel. Beide cijfers zijn namelijk op dezelfde periode gebaseerd (1 januari 2013 tot en met 31 december 2015).
101. ACM heeft Rebel gevraagd naar een nadere onderbouwing van de wijze van vaststellen van de risicovrije rente. Rebel concludeert dat zowel de uitkomst van de eigen berekening als de waarden die in de beroepsprocedure bij de methodebesluiten 2014-2016 gebruikt zijn, als grondslag kunnen dienen voor de hoogte van de risicovrije rente.
102. ACM vindt het ongewenst om twee verschillende methodes te hanteren. Daarom bepaalt ACM de risicovrije rente op hetzelfde niveau als in de herstelmethodebesluiten 2014-2016 (1,28%).
103. ACM constateert dat naast de risicovrije rente ook de renteopslag over de jaren 2013 tot en met 2015 licht afwijkt van de waarde uit de herstelmethodebesluiten 2014-2016 (in het herstelbesluit gebruikt ACM een waarde van 0,76%, terwijl in het ontwerpbesluit 0,77% is gebruikt). ACM past het methodebesluit en de bepaling van de WACC daarom op dit punt ambtshalve aan.

##### *Conclusie zienswijze “Onjuist vaststellen gemiddelde risicovrije rente”*

104. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijzigingen zijn terug te vinden in paragraaf 1.1 en 1.2 van bijlage 2.



**Zienswijze 12 “Foutieve risicovrije rente voor 2009”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja

*Samenvatting zienswijze “Foutieve risicovrije rente voor 2009”*

105. TenneT stelt in haar zienswijze dat de risicovrije rente in 2009 van 3,56% als onderdeel van het trapjesmodel niet overeenkomt met de risicovrije rente van 3,65% die is gebruikt in de berekening van de WACC in de herstellmethodebesluiten 2014-2016.

*Reactie zienswijze “Foutieve risicovrije rente voor 2009”*

106. De risicovrije rente voor 2009 van 3,56% in het ontwerpbesluit berust op een verschrijving. De juiste waarde is 3,65%.

*Conclusie zienswijze “Foutieve risicovrije rente voor 2009”*

107. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 1.1 van bijlage 2.

4.1.1.2 Renteopslag

**Zienswijze 13 “Opslag transactiekosten niet in lijn met efficiënte kosten”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “Opslag transactiekosten niet in lijn met efficiënte kosten”*

108. VEMW geeft aan dat een opslag van 0,15% voor transactiekosten niet in lijn is met de werkelijke efficiënte kosten die de netbeheerders maken. VEMW vindt het onduidelijk waar Oxera en Reckon hun schattingen op baseren. Het is volgens VEMW verder onjuist om deze opslag toe te passen op het totale vermogen van de netbeheerder, zeker nu het trapjesmodel onderscheid maakt tussen bestaand en nieuw vermogen. De kosten worden volgens VEMW bovendien via een andere weg al vergoed. Bijvoorbeeld via de vergoeding voor (ingehuurd) personeel en rechtstreekse advieskosten die de netbeheerder op kan voeren.

*Reactie zienswijze “Opslag transactiekosten niet in lijn met efficiënte kosten”*

109. Oxera en Reckon baseren de schattingen op historische gegevens over upfront fees en jaarlijkse fees voor kredietfaciliteiten van Europese of Nederlandse nutsbedrijven/energiebedrijven. Deze gegevens vullen zij aan met eigen praktijkervaringen als



informatie niet openbaar is. ACM ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de redelijkheid van deze opslag. Er zijn op dit punt geen nieuwe inzichten. VEMW maakt niet aannemelijk dat er nieuwe of andere inzichten zijn die zouden moeten leiden tot een wijziging van deze methode.

110. De opslag voor transactiekosten dekt voorts meer dan alleen de upfront fees bij het afsluiten van de leningen. De opslag dekt ook jaarlijkse fees voor kredietfaciliteiten en de overheadkosten verbonden aan de leningen. Daarom is het niet logisch om alleen rekening te houden met kosten bij het afsluiten van de leningen. De opslag wordt om deze reden op zowel bestaand als nieuw vermogen toegepast.

111. De transactiekosten dienen, zoals Oxera aangeeft, ter dekking van upfront fees, jaarlijkse fees voor kredietfaciliteiten en overheadkosten voor het beheren van de leningenportefeuille en het hebben van een rating. Netbeheerders mogen deze kosten niet onder de operationele kosten in de reguleringsdata opvoeren.<sup>16</sup> De netbeheerders ontvangen daarom geen andere vergoeding voor deze kosten. Dit rechtvaardigt een opslag voor deze kosten in de WACC.

*Conclusie zienswijze “Opslag transactiekosten niet in lijn met efficiënte kosten”*

112. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

#### 4.1.1.3 Marktriscopremie

##### **Zienswijze 14 “Marktriscopremie corrigeren voor non-repeatable factors”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “Marktriscopremie corrigeren voor non-repeatable factors”*

113. VEMW stelt dat de marktriscopremie te hoog is vastgesteld, aangezien er geen correctie is voor zogenaamde non-repeatable factors. Zij is van mening dat gezien het gewicht van Duitsland en de non-repeatable factors in Duitsland uit het verleden (zoals de hyperinflatie van de jaren twintig), een lagere marktriscopremie op zijn plaats zou zijn. Ook is er geen correctie voor het feit dat er enkel historische gegevens worden gebruikt, terwijl de drempels om te investeren juist zijn verlaagd.

<sup>16</sup> Voor TenneT zie randnummer 94 onder e. van de Regulatorische Accountingregels 2013.



*Reactie zienswijze “Marktrisicopremie corrigeren voor non-repeatable factors”*

114. ACM is het niet eens met de stelling van VEMW dat de marktrisicopremie geen correctie bevat voor zogenaamde non-repeatable factors.
115. Het onderzoek van Dimson, Marsh en Staunton (hierna: DMS) identificeert twee non-repeatable factors. Zo zorgen technische ontwikkelingen ervoor dat beleggers hun portfolio beter kunnen diversificeren, wat leidt tot een beter gespreide portfolio en daarmee een lager systematisch risico. Een deel van het risico dat voorheen niet-diversificeerbaar was, is dat nu wel. Hierdoor zijn ook de drempels om te investeren lager geworden. Hiernaast heeft in het verleden een stijging in de prijs/dividend-ratio plaatsgevonden, die volgens DMS niet naar de toekomst toe geëxtrapoleerd zou moeten worden.
116. ACM houdt wel degelijk rekening met het bestaan van deze non-repeatable factors. Zoals toegelicht in randnummers 41 tot en met 43 van bijlage 2 van het besluit is er geen overtuigend bewijs om af te wijken van de historische marktrisicopremie.
117. Ten aanzien van andere omstandigheden die zich in het verleden hebben voorgedaan, en die zich volgens VEMW niet opnieuw voor zullen doen, overweegt ACM het volgende. Het bestaan van specifieke omstandigheden in een bepaald jaar is voor ACM aanleiding om een zo lang mogelijke tijdsreeks te hanteren bij de bepaling van de marktrisicopremie (1900-2015). Doordat ACM de marktrisicopremie op een lange tijdsreeks baseert, reflecteert de marktrisicopremie allerlei omstandigheden die zich op de kapitaalmarkt hebben voorgedaan en die zich mogelijk in de toekomst voor kunnen doen. Dit maakt niet automatisch dat deze omstandigheden zich nooit meer zullen voordoen. Wanneer dit wél zo is, corrigeert DMS hier voor. Zo heeft DMS de resultaten uit Duitsland voor de jaren 1922-1923 vanwege de hyperinflatie uit de reeks gehaald.

*Conclusie zienswijze “Marktrisicopremie corrigeren voor non-repeatable factors”*

118. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 15 “ ACM moet uitgaan van het rekenkundig gemiddelde”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “ACM moet uitgaan van het rekenkundig gemiddelde”*

119. TenneT stelt in haar zienswijze dat ACM bij de vaststelling van de marktrisicopremie niet langer het gemiddelde van het meetkundig en rekenkundig gemiddelde zou moeten gebruiken. Hierbij



verwijst zij naar de WACC-bijlage en het rapport van de toenmalige consultant Reckon, die in 2010 enkele kanttekeningen plaatste bij het gebruik van het meetkundig gemiddelde. Ook zou Brattle in het verleden in een andere procedure expliciet hebben aangegeven dat het rekenkundig gemiddelde de voorkeur heeft. Ook stelt TenneT dat standaard tekstboeken een duidelijke voorkeur hebben voor het rekenkundig gemiddelde. Op basis hiervan zou ACM bij het bepalen van de marktrisicopremie moeten uitgaan van het rekenkundig gemiddelde, aldus TenneT.

*Reactie zienswijze “ACM moet uitgaan van het rekenkundig gemiddelde”*

120. Wanneer er geen aanleiding is voor ACM om de ene methode te prefereren boven de andere methode, kan ACM inderdaad een gemiddelde van de resultaten van twee methoden gebruiken. De premisse hierbij is dat het middelen uiteindelijk een adequate parameter oplevert. Hierbij betreft ACM onder meer de vraag of (de resultaten van) beide methodes kwalitatief gelijkwaardig zijn en of niet beredeneerd of aangetoond zou kunnen worden dat de toepassing van één van de twee methoden een betere schatter oplevert. Bij de vaststelling van de marktrisicopremie blijkt geen voorkeur voor een rekenkundig of meetkundig gemiddelde.
121. Waar TenneT een aantal voorbeelden aanhaalt waaruit blijkt dat het rekenkundig gemiddelde de voorkeur zou moeten hebben, blijkt uit het Smithers rapport<sup>17</sup> dat wetenschappers verdeeld zijn over de vraag of de ex post marktrisicopremie op basis van het meetkundig of rekenkundig gemiddelde dient te worden bepaald. Dat er ook tekstboeken te vinden zijn die wél een voorkeur uitspreken, in dit geval voor het rekenkundig gemiddelde, doet daar niet aan af. Zo zijn er aan de andere kant ook recente publicaties die pleiten voor het gebruik van het meetkundig gemiddelde als basis of een middeling van beide gemiddelden, zoals Damodaran (2016)<sup>18</sup> en Smithers en Wright (2014)<sup>19</sup>. Ook is het middelen in lijn met de methode zoals die bijvoorbeeld bij de Duitse toezichthouder BNetzA wordt gehanteerd. Van wetenschappelijke consensus lijkt daarom geen sprake en ACM kiest er daarom voor de uitkomsten voor het rekenkundig en meetkundig gemiddelde te middelen. Dit is een bestendige praktijk die ook in voorgaande periodes is toegepast. Voor een verdere toelichting op dit punt verwijst ACM naar zienswijze 28 uit bijlage 3 bij de methodebesluiten 2014-2016.

*Conclusie zienswijze “ACM moet uitgaan van het rekenkundig gemiddelde”*

122. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

<sup>17</sup> Smithers rapport (2003); P. Fernandez, The Equity Premium in 150 Textbooks, *Journal of Financial Transformation*, 2009, vol. 27, pag. 14-18.

<sup>18</sup> Damodaran (2016), Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2016 Edition, pag. 33-34.

<sup>19</sup> Smithers en Wright (2014), The Cost of Equity Capital for Regulated Companies: A Review for Ofgem, pag. 11.



**Zienswijze 16 “Gebruik van verouderd Credit Suisse Yearbook”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Ja

*Samenvatting zienswijze “Gebruik van verouderd Credit Suisse Yearbook”*

123. TenneT geeft aan dat ACM voor de bepaling van de marktrisicopremie uitgaat van een onvolledige dataset, namelijk de periode 1900-2014. Echter, zo stelt zij, zijn de gegevens over 2015 al sinds februari 2016 beschikbaar in het Credit Suisse Investment Returns Yearbook 2016. TenneT verzoekt ACM om deze actuelere gegevens te betrekken in de vaststelling van de marktrisicopremie.

*Reactie zienswijze “Gebruik van verouderd Credit Suisse Yearbook”*

124. TenneT wijst terecht op de beschikbaarheid van een recentere versie van het Credit Suisse Investment Returns Yearbook, namelijk die voor het jaar 2016. Omdat deze versie informatie betreft tot en met eind 2015, past dit binnen de door ACM gehanteerde peildatum van eind 2015. ACM berekent de marktrisicopremie opnieuw op basis van het Yearbook van 2016.

*Conclusie zienswijze “Gebruik van verouderd Credit Suisse Yearbook”*

125. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 2.1 van bijlage 2.

**Zienswijze 17 “Meenemen national currency countries in marktrisicopremie”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “Meenemen national currency countries in marktrisicopremie”*

126. VEMW stelt dat het criterium om bij de berekening van de marktrisicopremie slechts van eurolanden gebruik te maken onnodig is. Rebel laat zien dat het meenemen van Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, landen die qua markt erg op Nederland lijken, tot een lagere marktrisicopremie zou leiden. De marktrisicopremie wordt door het niet meenemen van deze landen daarom te hoog vastgesteld volgens VEMW.

*Reactie zienswijze “Meenemen national currency countries in marktrisicopremie”*

127. ACM is het niet eens met de stelling van VEMW dat ACM bij de bepaling van de marktrisicopremie ook de historische marktrisicopremie van niet-eurolanden, zoals Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, mee zou moeten nemen. ACM gaat





ervan uit dat met de integratie van de financiële markten in de eurozone, een gemiddelde belegger in Nederlandse gereguleerde ondernemingen zijn beleggingen binnen de eurozone kan diversificeren. Hierbij onderschrijft Brattle in het onderzoek “Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate”<sup>20</sup> (hierna Brattle-1) dat deze belegger niet wereldwijd geïntereerd is, maar een voorkeur heeft voor Europa vanwege factoren zoals politiek risico en informatieasymmetrie. In het onderzoek “The WACC for the Dutch TSOs, DSOs, water companies and the Dutch Pilotage Organisation”<sup>21</sup> (hierna: Brattle-2) specificieert Brattle dit verder tot de eurozone, omdat de belegger binnen de eurozone geen valutarisico loopt.

128. Aangezien de gemiddelde belegger in Nederlandse gereguleerde ondernemingen zich vooral oriënteert op beleggingen in de eurozone, meent ACM dat de schatting van de marktrisicopremie die de belegger verwacht, ook alleen gebaseerd moet worden op de marktrisicopremie van landen binnen de eurozone. Om deze reden zal zij de marktrisicopremie van niet-eurolanden niet meenemen bij de bepaling van de marktrisicopremie. Het enkele feit dat het meenemen van Europese landen buiten de eurozone zou leiden tot een lagere marktrisicopremie, is voor ACM niet leidend.

33/106

*Conclusie zienswijze “Meenemen national currency countries in marktrisicopremie”*

129. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

#### 4.1.1.4 Bèta

##### **Zienswijze 18 “Verkeerde berekening mediaan asset bèta’s”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Verkeerde berekening mediaan asset bèta’s”*

130. TenneT stelt in haar zienswijze dat de mediaan van de asset bèta’s van de bedrijven in de gebruikte vergelijkingsgroep niet 0,42, maar 0,43 moet zijn.

*Reactie zienswijze “Verkeerde berekening mediaan asset bèta’s”*

131. De asset bèta in de berekening van de WACC is berekend op basis van onafgeronde getallen. TenneT berekent de mediaan op basis van afgeronde cijfers. Deze berekening is daardoor

<sup>20</sup> Brattle, Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate, 26 november 2012, [www.acm.nl](http://www.acm.nl).

<sup>21</sup> Brattle, The WACC for the Dutch TSOs, DSOs, water companies and the Dutch Pilotage Organisation, 4 maart 2013, [www.acm.nl](http://www.acm.nl).



minder precies dan de berekening van ACM. ACM ziet daarom geen aanleiding om het besluit te wijzigen.

*Conclusie zienswijze “Verkeerde berekening mediaan asset bèta’s”*

132. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 19 “Wijzigingen vergelijkingsgroep zijn onvoldoende onderbouwd”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Wijzigingen vergelijkingsgroep zijn onvoldoende onderbouwd”*

133. TenneT merkt in haar zienswijze op dat een aantal bedrijven is verwijderd uit de peer group ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode(s). De motivering van ACM en Rebel hiervoor, die verwijst naar het feit dat de betreffende bedrijven niet in de eurozone opereren en een te laag percentage aan TSO/DSO-activiteiten zouden hebben, is volgens TenneT niet overtuigend. Zo opereert National Grid onder zeer vergelijkbare omstandigheden als TenneT en kennen de verwijderde bedrijven wel degelijk een groot aandeel netwerk-gerelateerde activiteiten. Daarnaast vraagt TenneT zich af waarom alsnog één Amerikaans bedrijf in de vergelijkingsgroep is opgenomen. Het feit dat Rebel deze wijzigingen in de vergelijkingsgroep doorvoert, op basis van eigen “voorkeuren”, ondermijnt volgens TenneT de bestendigheid en voorzienbaarheid van de regulering. Ook is TenneT van mening dat de liquiditeitscriteria niet afdoende zijn en netbeheerder Fluxys hierdoor onterecht is toegevoegd aan de vergelijkingsgroep. De criteria die Rebel hanteert bij de bepaling van de liquiditeit van Fluxys zijn onvoldoende en ACM zou hierbij ook andere criteria moeten betrekken. Gezien Fluxys’ lage asset bèta zou dit bedrijf uit de vergelijkingsgroep moeten worden verwijderd.

*Reactie zienswijze “Wijzigingen vergelijkingsgroep zijn onvoldoende onderbouwd”*

134. Bij de samenstelling van de vergelijkingsgroep hanteert ACM criteria waaraan de bedrijven moeten voldoen. De bedrijven moeten een omzet van minimaal 100 miljoen euro hebben, op minimaal 90% van de handelsdagen verhandeld worden, vergelijkbare activiteiten ondernemen als de Nederlandse netbeheerders en idealiter bevat de vergelijkingsgroep ten minste tien bedrijven.
135. Ten opzichte van de vergelijkingsgroep bij de methodebesluiten 2014-2016 zijn er drie bedrijven uit de vergelijkingsgroep verwijderd en is Fluxys toegevoegd. Alle wijzigingen in de vergelijkingsgroep komen voort uit het wel of niet voldoen door de bedrijven aan de gestelde criteria.



136. ACM heeft Rebel gevraagd in te gaan op de verschillen in de vergelijkingsgroep ten opzichte van de vorige methodebesluiten en het aandeel TSO/DSO-activiteiten te kwantificeren. Dit is van belang in het kader van de vergelijkbaarheid van de activiteiten van de peers met de activiteiten van Nederlandse netbeheerders. Hieruit komt naar voren dat de activiteiten van Piedmont Gas, Northwest Natural Gas en National Grid onvoldoende vergelijkbaar zijn met de activiteiten van de Nederlandse bedrijven. De bedrijven hebben een vrij groot aandeel commerciële activiteiten, welke over het algemeen andere (hogere) risico's kennen dan de gereguleerde activiteiten van de Nederlandse netbeheerders. Om deze reden is het risicoprofiel van het totaal aan activiteiten minder goed vergelijkbaar met dat van de Nederlandse netbeheerders. Hier komt volgens Rebel nog bovenop dat deze bedrijven ook niet in de eurozone gevestigd zijn, hetgeen de activiteiten van deze bedrijven nog minder goed vergelijkbaar maakt. ACM voegt deze bedrijven daarom niet toe aan de vergelijkingsgroep. Dit zou leiden tot een slechtere schatter van de bèta.
137. Piedmont Gas en Northwest Natural Gas kennen beide een aandeel TSO/DSO-activiteiten dat onder de 50% ligt. Voor National Grid ligt dit aandeel op basis van het jaarverslag tussen de 55% en 70%. Naast de TSO/DSO-activiteiten van National Grid in het Verenigd Koninkrijk behaalt het bedrijf ook bijna de helft van de omzet uit de VS. In de VS is National Grid met name actief in de energieproductie en verkoop van elektriciteit en gas. Gegeven dit percentage TSO/DSO-activiteiten en het feit dat National Grid volledig buiten de eurozone opereert, kiest ACM er op advies van Rebel voor dit bedrijf niet in de vergelijkingsgroep op te nemen.
138. Van consultantvoorkeuren is dus geen sprake. Rebel heeft een nadere analyse van het aandeel TSO/DSO-activiteiten van de peers gedaan. Daaruit blijkt dat het aandeel TSO/DSO-activiteiten voor deze netbeheerders lager ligt dan in de vorige periode is berekend. Rebel geeft aan dat onder andere het verschil in moment van bepalen van het percentage TSO/DSO activiteiten tussen Brattle en Rebel kan leiden tot een verschil in de uitkomsten. De toets aan de hand van de criteria leidt dus nu tot een andere uitkomst.
139. Hiernaast is Fluxys aan de vergelijkingsgroep toegevoegd. TenneT voert aan dat de aandelen van dit bedrijf niet liquide genoeg zijn. ACM acht de aandelen van Fluxys liquide genoeg om het bedrijf mee te nemen in de vergelijkingsgroep voor de bèta. ACM legt hieronder uit hoe zij tot deze conclusie is gekomen.
140. Het enkele feit dat de asset bèta van Fluxys lager ligt dan de asset bèta van de overige bedrijven in de vergelijkingsgroep, is voor ACM nog geen reden om het bedrijf uit te sluiten uit de vergelijkingsgroep. Zoals ACM in het besluit aangeeft, erkent ACM dat de asset bèta's in de vergelijkingsgroep mogelijk niet normaal zijn verdeeld. Dit is voor ACM aanleiding om niet het gemiddelde, maar de mediaan van de asset bèta's te gebruiken. Op deze manier voorkomt ACM dat de bèta ten onrechte wordt beïnvloed door een uitschieter van de asset bèta van een onderneming binnen de vergelijkingsgroep voor de bèta. Op deze wijze houdt ACM dus al rekening met mogelijke uitschieters binnen de vergelijkingsgroep.



141. ACM heeft Rebel hiernaast gevraagd om in te gaan op de liquiditeitscriteria die zijn aangevoerd. Rebel komt tot de conclusie dat deze criteria als aanvulling op de criteria van ACM zouden kunnen dienen. Rebel ziet het criterium van het aantal dagen waarop het aandeel verhandeld wordt echter als belangrijkste criterium. De bèta meet namelijk een correlatie tussen de prijs van een aandeel en de prijs van de betreffende marktindex. Deze correlatie is alleen zinnig bij voldoende datapunten.
142. De genoemde criteria zijn dus niet geschikt ter vervanging van het liquiditeitscriterium dat ACM hanteert. Ze zouden volgens Rebel wel als aanvulling op de huidige criteria kunnen dienen. Dit is voor de huidige vergelijkingsgroep echter niet mogelijk. Omdat er al weinig potentiële peers zijn, zouden aanvullende criteria leiden tot een te kleine vergelijkingsgroep. Wanneer er een grotere potentiële vergelijkingsgroep zou zijn, zou vooral de *bid-ask spread* een nuttig aanvullend criterium kunnen zijn. Ook stelt Rebel dat de huidige criteria voldoende waarborgen dat er een kwalitatief goede vergelijkingsgroep resulteert.

*Conclusie zienswijze “Wijzigingen vergelijkingsgroep zijn onvoldoende onderbouwd”*

143. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 20 “Minder dan tien bedrijven in de vergelijkingsgroep”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Minder dan tien bedrijven in de vergelijkingsgroep”*

144. Volgens TenneT heeft ACM onvoldoende gemotiveerd waarom zij haar praktijk in voorgaande methodebesluiten van het gebruik van minimaal tien bedrijven heeft verlaten. TenneT verwijst hierbij naar het Brattle-rapport, waarin dit aantal ook wordt genoemd.

*Reactie zienswijze “Minder dan tien bedrijven in de vergelijkingsgroep”*

145. Bij de samenstelling van de vergelijkingsgroep hanteert ACM criteria waaraan de bedrijven moeten voldoen. De bedrijven moeten een omzet van minimaal 100 miljoen euro hebben, op minimaal 90% van de handelsdagen verhandeld worden, vergelijkbare activiteiten ondernemen als de Nederlandse netbeheerders en idealiter bevat de vergelijkingsgroep ten minste tien bedrijven.
146. Bij de samenstelling van de vergelijkingsgroep blijkt dat het niet mogelijk is om tien bedrijven te selecteren die aan alle criteria voldoen. In de praktijk is namelijk maar een beperkt aantal netbeheerders op het gebied van gas en elektriciteit beursgenoteerd. Vervolgens bekijkt ACM of deze bedrijven aan alle criteria voldoen.



147. Het criterium dat de activiteiten vergelijkbaar moeten zijn, blijkt in de praktijk niet te combineren met het streven naar een minimum van tien bedrijven. Uit de analyse van Rebel komt naar voren dat voor een aantal bedrijven dat eerder wel in de vergelijkingsgroep zat, het aandeel TSO/DSO-activiteiten in het totaal van activiteiten aanzienlijk lager ligt dan gewenst is. ACM onderbouwt dit verder in de reactie op de zienswijze ‘*Wijzigingen vergelijkingsgroep zijn onvoldoende onderbouwd*’. Omdat het niet mogelijk is om tien bedrijven te selecteren die een voldoende vergelijkbaar risicoprofiel hebben, maakt ACM een afweging tussen enerzijds de omvang van de vergelijkingsgroep en anderzijds de mate van vergelijkbaarheid.
148. De omvang van de vergelijkingsgroep is van belang, omdat een grotere vergelijkingsgroep een statistisch lagere schattingsfout bij de bepaling van de bèta betekent. Aan de andere kant neemt met het toevoegen van bedrijven die niet aan de criteria voldoen de representativiteit af. De drie uitgesloten bedrijven zijn zoals hierboven aangegeven onvoldoende representatief voor het risicoprofiel van de Nederlandse netbeheerders. Daarnaast is het effect van het teruggaan in omvang van tien naar acht bedrijven op de statistische schattingsfout beperkt. Rebel berekent dit aan de hand van de geschatte standaarddeviatie bij verschillende aantallen peers. ACM is daarom van mening dat het hanteren van het criterium dat de vergelijkingsgroep tien bedrijven moet bevatten tot een slechtere schatter van de bèta van de Nederlandse netbeheerders zou leiden.

*Conclusie zienswijze “Minder dan tien bedrijven in de vergelijkingsgroep”*

149. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 21 “De wijziging van de marktindex is onvoldoende gemotiveerd”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “De wijziging van de marktindex is onvoldoende gemotiveerd”*

150. TenneT constateert dat ACM voor het bepalen van de bèta tussentijds is overgestapt van index, namelijk van EUROSTOXX 600 naar EUROSTOXX TMI. Deze overstap is volgens haar ongemotiveerd en leidt bovendien tot een grote neerwaartse bijstelling van de bèta. TenneT verwijst daarnaast naar het feit dat de EUROSTOXX 600 veel grotere marktkapitalisaties vertegenwoordigt en dus representatiever is. Als gevolg hiervan verzoekt zij ACM om uit te gaan van laatstgenoemde index.

*Reactie zienswijze “De wijziging van de marktindex is onvoldoende gemotiveerd”*

151. ACM is het niet eens met de stelling dat het gebruik van de EUROSTOXX TMI onjuist is. ACM gaat ervan uit dat met de integratie van de financiële markten in de eurozone, een gemiddelde



belegger in Nederlandse gereguleerde ondernemingen zijn beleggingen internationaal kan diversificeren. Hierbij onderschrijft Brattle-1 dat deze belegger niet wereldwijd georiënteerd is, maar een voorkeur heeft voor Europa vanwege factoren zoals politiek risico en informatie-asymmetrie. In Brattle-2 wordt dit verder gespecificeerd tot de eurozone, omdat de belegger binnen de eurozone geen valutarisico loopt. Bij de keuze voor de relevante marktindex beperkt ACM daarom de Europese gegevens tot de eurozone, aangezien deze marktindex geen valutarisico met zich meebrengt voor de Nederlandse belegger.

152. De EUROSTOXX TMI bestaat, in tegenstelling tot de EUROSTOXX 600, exclusief uit bedrijven uit de eurozone. TenneT voert hierbij aan dat de EUROSTOXX 600 juist representatiever is, omdat deze een grotere marktkapitalisatie vertegenwoordigt. ACM is echter van mening dat beide indices een voldoende grote marktkapitalisatie vertegenwoordigen om als betrouwbare index voor de bepaling van de bèta te dienen. Om deze reden weegt ACM het voordeel van een index met exclusief eurozone bedrijven zwaarder en acht zij de EUROSTOXX TMI een representatievere index dan de EUROSTOXX 600.<sup>22</sup> Rebel bevestigt dit ook in haar notitie.

*Conclusie zienswijze “De wijziging van de marktindex is onvoldoende gemotiveerd”*

153. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 22 “Netbeheerders vergelijkingsgroep moeten vergelijkbare credit rating hebben”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “Netbeheerders vergelijkingsgroep moeten vergelijkbare credit rating hebben”*

154. VEMW merkt in haar zienswijze op dat er in de vergelijkingsgroep die gebruikt wordt bij de vaststelling van een redelijk rendement slechts één bedrijf zit met een credit rating in de A-range. Volgens Rebel hebben de andere netbeheerders in de groep een lagere rating (en hogere asset bèta) omdat deze gevestigd zijn in landen met een lagere rating. Hierdoor, oordeelt VEMW, kiest ACM indirect voor een *peer group* met netbeheerders die niet structureel vergelijkbaar zijn, hetgeen de schatting van de bèta's niet ten goede komt. De opname van vijf bedrijven uit Italië, Portugal en Spanje leidt bijvoorbeeld tot een zeer hoge asset bèta, en dus

38/106

<sup>22</sup> ACM heeft de index heroverwogen naar aanleiding van een reactie van Netbeheer Nederland op het Rebel rapport van 5 oktober 2015. In deze reactie gaf Netbeheer Nederland het volgende aan “de EUROSTOXX600 bevat ook niet Eurozone landen (zoals UK, Zwitserland en Denemarken). NBNL vraagt zich af waarom deze index is gebruikt en niet een andere (zoals één die enkel de Eurozone meeneemt; bijvb. TMI)”



ook een te hoge equity bèta. Ook zet VEMW vraagtekens bij het verwijderen van National Grid (met een hoge credit rating) uit de vergelijkingsgroep. Om deze redenen is zij van mening dat een te hoog redelijk rendement wordt vastgesteld voor Nederlandse netbeheerders.

155. VEMW geeft daarnaast een tweede reden waarom de vergelijkingsgroep zou moeten worden aangepast. Zij stelt dat, ten gevolge van de keuzes die gemaakt zijn voor de vergelijkingsgroep, de mediaan die gebruikt wordt voor de berekening van de asset bèta in grote mate beïnvloed wordt door bedrijven met een lagere credit rating.

*Reactie zienswijze “Netbeheerders vergelijkingsgroep moeten vergelijkbare credit rating hebben”*

156. ACM heeft Rebel gevraagd om in haar notitie in te gaan op het belang van de credit rating bij de bepaling van de vergelijkingsgroep. Hierin geeft Rebel aan dat de credit rating in principe geen rol speelt voor hoe geschikt een peer is om opgenomen te worden in de vergelijkingsgroep, tenzij sprake is van een zeer afwijkende credit rating. In dat geval zou er namelijk sprake kunnen zijn van bijzondere bedrijfsomstandigheden, wat aanleiding zou kunnen geven tot nader onderzoek of een bedrijf uitgesloten zou moeten worden uit de peer group. Daarvan is hier geen sprake. De credit ratings van de bedrijven in de vergelijkingsgroep zijn vergelijkbaar; alle credit ratings zijn investment grade (BBB- of hoger). Hierbij merkt Rebel nog op dat een lage credit rating vaak een reflectie is van financieel risico door hoge gearing van het bedrijf, waarvoor binnen CAPM door het onderscheid tussen equity bèta en asset bèta wordt gecompenseerd. Op basis van deze onderbouwing en eerdergenoemde argumenten ziet ACM daarom geen reden om het besluit op dit punt aan te passen.

157. De stelling dat er in de vergelijkingsgroep maar één bedrijf met een rating in de A-range zit is op basis van meer recente gegevens ook niet meer juist. Uit tabel 4 van het Rebel-rapport blijkt dat in 2015 drie bedrijven in de vergelijkingsgroep een rating in de A-range hebben. Hiernaast zijn alle bedrijven in de vergelijkingsgroep in het bezit van een investment grade rating.

158. In het besluit geeft ACM verder al aan dat zij het gebruik van de mediaan bij de bepaling van de asset bèta het meest passend vindt, aangezien de asset bèta's voor de vergelijkingsgroep mogelijk niet normaal zijn verdeeld. Op deze manier wordt voorkomen dat de asset bèta ten onrechte wordt beïnvloed door een uitschieter van de asset bèta binnen de vergelijkingsgroep. Juist omdat ACM de mediaan gebruikt en niet het gemiddelde wordt het door VEMW geopperde probleem voorkomen.

*Conclusie zienswijze “Netbeheerders vergelijkingsgroep moeten vergelijkbare credit rating hebben”*

159. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.



**Zienswijze 23 “Gearing en belastingvoet verkeerd gebruikt bij equity bèta”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja

*Samenvatting zienswijze “Gearing en belastingvoet verkeerd gebruikt bij equity bèta”*

160. TenneT oordeelt dat de bèta onjuist berekend is. Zij is van mening dat bij het maken van de correctie voor de gearing en de belastingvoet van de gemiddelden voor de periode 2013 tot en met 2015 gebruik gemaakt moet worden in plaats van ‘spot’-gegevens van 2014 (gearing) en medio 2015 (belastingvoet). TenneT geeft aan dat ACM dit heeft toegezegd tijdens de klankbordgroepbijeenkomst van 22 februari 2016.

*Reactie zienswijze “Gearing en belastingvoet verkeerd gebruikt bij equity bèta”*

161. ACM is het eens met de argumentatie van TenneT dat bij de berekening van de asset bèta consistentie moet bestaan tussen enerzijds de periode waarover ACM de equity bèta bepaalt en anderzijds de periode waarover zij de belastingvoet en gearing voor de berekening van de asset bèta bepaalt. Immers, veranderingen in de gearing en belastingvoet kunnen een effect hebben op de gemeten equity bèta van de bedrijven in de peer group. Wanneer ACM de gemiddelde equity bèta’s over de periode 2013-2015 corrigeert voor de belastingvoet en gearing, zal zij ook de gemiddelde belastingvoet en gearing over dezelfde periode moeten gebruiken. ACM zal de berekening van de asset bèta in bijlage 2 hiervoor aanpassen.

*Conclusie zienswijze “Gearing en belastingvoet verkeerd gebruikt bij equity bèta”*

162. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 2.2 van bijlage 2.

**Zienswijze 24 “TenneT moet een hogere risicovergoeding via de WACC krijgen door ophoging van de bèta omdat ACM de inkoopkosten E&V niet meer nacalculeert”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “TenneT moet een hogere risicovergoeding via de WACC krijgen door ophoging van de bèta omdat ACM de inkoopkosten E&V niet meer nacalculeert”*

163. De methodische wijziging in de regulering voor de inkoopkosten energie en vermogen (hierna ook: inkoopkosten E&V) introduceert een risico voor TenneT dat niet elders in de regulering wordt gecompenseerd. Het niet meer nacalculeren van de inkoopkosten E&V moet daarom naar mening van TenneT worden meegenomen in de vaststelling van de bèta.





*Reactie zienswijze “TenneT moet een hogere risicovergoeding via de WACC krijgen door ophoging van de bèta omdat ACM de inkoopkosten E&V niet meer nacalculeert”*

164. ACM is het niet eens met deze zienswijze van TenneT. ACM is van mening dat de vastgestelde bèta ook na deze methodische wijziging (om niet langer gedeeltelijk na te calculeren) in lijn is met het risicoprofiel van TenneT. Het risicoprofiel van TenneT wordt weerspiegeld via de bèta. Om de bèta te bepalen hanteert ACM een peergroep die bestaat uit ondernemingen die representatief zijn voor gereguleerde netbeheerders.
165. Er is geen reden om te veronderstellen dat het risicoprofiel van TenneT na deze methodische wijziging niet meer overeenkomt met het risicoprofiel van de bedrijven in de vergelijkingsgroep voor de bèta. De toename van risico is immers beperkt en hier tegenover staan andere methodische wijzigingen die juist leiden tot een afname van het risico. TenneT maakt niet aannemelijk dat er een significante afwijking tussen het risicoprofiel van TenneT en de ondernemingen in de vergelijkingsgroep ontstaat.
166. TenneT wijst er in haar zienswijze op dat creditratingbureau Moody's stelt dat de keuze om de inkoopkosten E&V niet meer na te calculeren een negatieve impact heeft op de kredietwaardigheid van TenneT. ACM constateert echter dat Moody's tegelijkertijd een aantal positieve effecten op de kredietwaardigheid van TenneT noemt. Al met al komt Moody's tot de conclusie dat de credit rating van TenneT onveranderd blijft. Het algehele risicoprofiel van TenneT is volgens Moody's dus niet toegenomen. Overigens beoordeelt Moody's het risico van de regulering in Nederland als laag.<sup>23</sup>

*Conclusie zienswijze “TenneT moet een hogere risicovergoeding via de WACC krijgen door ophoging van de bèta omdat ACM de inkoopkosten E&V niet meer nacalculeert”*

167. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

---

<sup>23</sup> Moody's, EMEA Regulated Electricity & Gas Networks 2016 Outlook, november 2015.



#### 4.1.1.5 Inflatie

##### **Zienswijze 25 “De inflatievergoeding is onvolledig”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Ja

##### *Samenvatting zienswijze “De inflatievergoeding is onvolledig”*

168. TenneT is van mening dat de (reële) WACC, die ACM heeft gebruikt voor het vaststellen van de begininkomsten, te laag is. De inflatievergoeding van 1,26% is namelijk hoger dan de CBS-inflatie van 0,8% die is gebruikt voor de vaststelling van de tariefinkomsten voor het jaar 2016. TenneT verzoekt ACM om de juiste inflatiegegevens te gebruiken.
169. Verder merkt TenneT op dat er tijdens de zesde reguleringsperiode (2014-2016) een groot verschil is ontstaan tussen de inflatievergoeding die zij werkelijk ontvangt in haar toegestane inkomsten en de inflatievergoeding die op de nominale WACC in mindering wordt gebracht. Ten grondslag hieraan ligt volgens TenneT voornamelijk dat ACM voor het schatten van de inflatie de verwachtingen van autoriteiten meeneemt, die vele malen hoger liggen dan de inschattingen gebaseerd op historische gegevens en marktverwachtingen. De middeling van historische gegevens en inflatieverwachtingen is volgens TenneT een methodische wijziging ten opzichte van de zesde reguleringsperiode.
170. TenneT vindt het gebruik van inflatieverwachtingen om een aantal redenen opmerkelijk. Zij is ten eerste van mening dat het gebruik van inflatieverwachtingen niet strookt met het advies van Rebel om uit te gaan van een historische referentieperiode van drie jaar, aangezien deze methode ook is gebruikt voor het schatten van de nominale risicovrije rente. Ten tweede speelt de verwachting van de markt volgens TenneT ten onrechte geen enkele rol in de vaststelling van de verwachte inflatie: de marktverwachtingen liggen aanzienlijk lager dan die van de gebruikte beleidsmakers. Daarbij merkt TenneT op dat de markt de verwachtingen van beleidsmakers al heeft meegenomen in haar inflatieverwachting. TenneT is ten derde van mening dat ACM moet uitgaan van Nederlandse inflatie(verwachtingen), aangezien ACM een inflatievergoeding in de toegestane inkomsten geeft op basis van de Nederlandse inflatie. Dit zou uitkomen op een inflatieschatting van 1,12%.
171. TenneT concludeert dat de huidige inflatiemethode haar niet in staat stelt de efficiënte (vermogens)kosten terug te verdienen. Om dit te voorkomen acht zij het noodzakelijk om de inflatievergoeding na te calculeren of uit te gaan van Nederlandse inflatiecijfers en -verwachtingen.



*Reactie zienswijze “De inflatievergoeding is onvolledig”*

172. Bij de vaststelling van de WACC kijkt ACM naar het rendement dat een vermogensverschaffer van een netbeheerder zou eisen, gelet op het rendement dat hij zou kunnen behalen op de kapitaalmarkt voor investeringen met een vergelijkbaar risico. Vermogensverschaffers gaan daarbij doorgaans uit van een nominaal rendement. ACM hanteert in de regulering een reële WACC. Een reële WACC is een WACC die geschoond is voor inflatie. Bij de toepassing van de reële WACC vindt vergoeding van de inflatie plaats via de indexatie van de GAW. Voor die indexatie gebruikt ACM de jaarlijkse CBS inflatie zoals die is voorgeschreven in de wettelijke formule die wordt gebruikt in de tarievenbesluiten. Deze inflatie is niet gelijk aan de marktconforme inflatievergoeding, zoals die wordt gemeten als onderdeel van de nominale risicovrije rente in de WACC. De marktconforme inflatievergoeding is een vergoeding voor de inflatie die de vermogensverschaffer over de looptijd van zijn investering verwacht. ACM is het eens met de zienswijze dat de reële WACC vastgesteld moet worden door de gemeten risicovrije rente te schonen voor Nederlandse inflatie die later via de indexatie vergoed wordt. Op deze manier zorgt ACM ervoor dat de regulering leidt tot een marktconforme vergoeding van de inflatie. Met andere woorden: een inflatievergoeding die aansluit bij de financiële lasten van netbeheerders.
173. De vraag die na bovengenoemde aanpassing overblijft, is hoe ACM de inflatie moet schatten die zij op de nominale WACC in mindering brengt.
174. In het verleden stelde ACM de WACC en de inflatie vast voor de gehele reguleringsperiode. Met de invoering van het trapjesmodel stelt ACM de WACC gescheiden vast voor het beginpunt (2016) en het eindpunt (2021) van de reguleringsperiode. In het ontwerpbesluit hanteerde ACM hierbij voor de jaren 2016 en 2021 hetzelfde inflatiecijfer. ACM is er middels zienswijzen op gewezen dat het hanteren van een periodeschatting voor inflatie niet consistent is met het gescheiden vaststellen van de WACC voor 2016 en 2021. ACM is het hiermee eens. Daarom maakt ACM een aparte schatting voor de inflatie in beide jaren. Dit laat onverlet dat de inflatie opgenomen in de WACC 2016 en de WACC 2021, door de werking van de x-factor, van invloed is op de inkomsten gedurende de gehele reguleringsperiode. De inflatie in 2016 en 2021 als onderdeel van de bepaling van de WACC moeten dus in een breder perspectief worden gezien. Met andere woorden: de inflatie 2016 en 2021 zoals geschat door ACM moeten dus niet de beste schatter opleveren voor alleen de jaren 2016 en 2021, maar voor de gehele reguleringsperiode.
175. Bij het vaststellen van de schatters voor de inflatie maakt ACM daarom een afweging tussen robuustheid en representativiteit. ACM beschikt daarbij over twee soorten bronnen die geschikt zijn om deze schatting op te baseren. Ten eerste kan ACM realisaties van inflatie uit het verleden gebruiken. Ten tweede zijn er voorspellingen van gerenommeerde instanties zoals ECB, CPB en DNB beschikbaar. Hierna licht ACM toe hoe zij deze bronnen weegt.



176. Voorspellingen van instanties zijn representatief voor de schatting van de inflatie in de jaren 2016 en 2021. Het nadeel van het gebruiken van deze voorspelling voor de regulering is dat deze van jaar op jaar volatiel zijn en er slechts weinig cijfers beschikbaar zijn. Deze voorspellingen zijn daarom onvoldoende robuust om als enige basis voor de schatter voor inflatie te gebruiken. Een uitschieter in 2016 of 2021, bijvoorbeeld als gevolg van een btw-verhoging, zou dan te veel effect hebben op de inkomsten van de netbeheerders.
177. ACM kan ook kijken naar gerealiseerde inflatiecijfers van het CBS. Deze cijfers kan ACM middelen over meerdere jaren en daardoor ontstaat een robuuste schatter. Deze schatter wordt, naarmate meer jaren uit het verleden worden betrokken, steeds minder representatief. ACM gebruikt daarom voor haar schatting het gemiddelde van de gerealiseerde CBS inflatie over de jaren 2013, 2014 en 2015.
178. ACM ziet geen aanleiding om meer gewicht toe te kennen aan de voorspellingen van instanties of het gemiddelde inflatiecijfer over de afgelopen drie jaar en weegt daarom beide cijfers even zwaar. Door het betrekken van inflatievoorspellingen van instanties enerzijds en gerealiseerde inflatiecijfers anderzijds komt ACM tot een goede balans tussen representativiteit en robuustheid.
179. De WACC 2016 zal ACM baseren op realisaties van de Nederlandse inflatie over de jaren 2013 tot en met 2015 (50%) en de inflatieverwachting voor 2016 (50%). Voor de WACC 2021 zal ACM de inflatie baseren op dezelfde historische gegevens (50%) en de lange termijn inflatieverwachting (50%).
180. Naast de historische inflatiecijfers en de voorspellingen van instituten zou ACM marktverwachtingen kunnen betrekken bij haar inflatieschatting. In haar rapport gebruikt Rebel marktverwachtingen als *sanity check* op de uitkomsten van de ACM methode om inflatie te schatten. ACM acht deze marktverwachtingen niet bruikbaar om ook in de daadwerkelijke inflatieberekening te betrekken. De marktverwachtingen uit het Rebel rapport, berekend op basis van zogenaamde *inflation swaps*, worden namelijk door meer dan alleen de pure inflatieverwachting beïnvloed. De koers van deze financiële producten wordt ook beïnvloed door allerlei andere factoren, bijvoorbeeld door de risico- en liquiditeitspremie die een belegger eist.<sup>24</sup> Daarom is ACM niet van mening dat het gebruik van dit soort marktverwachtingen tot een betere inflatieverwachting leidt, maar enkel kan dienen als *sanity check*, zoals Rebel doet in haar rapport. ACM is van mening dat zij met een combinatie van historische gegevens en inflatieverwachtingen van gerenommeerde instellingen een robuuste en representatieve

---

<sup>24</sup> De andere factoren die in deze koersen besloten zitten worden meer uitvoerig besproken in: Bauer en McCarthy (2015), *Can we rely on market-based inflation forecasts?*, FRBSF Economic Letter, pagina 1-5.



schatter heeft, en ziet daarom geen toegevoegde waarde in het betrekken van marktverwachtingen.<sup>25</sup>

181. TenneT geeft aan dat de CBS-inflatie van 0,8% die is gebruikt voor de vaststelling van de tariefinkomsten voor het jaar 2016 gebruikt moet worden voor de WACC 2016. ACM is het hier niet mee eens. Zoals ACM hierboven heeft toegelicht, gaat het bij de schatter voor inflatie die ACM gebruikt voor de WACC niet alleen om een schatting voor een enkel jaar. De inflatie die ACM schat in de WACC 2016 en WACC 2021 heeft invloed op de inkomsten in de gehele reguleringsperiode. Robuustheid van de schatter is daarom van groot belang, zodat de inkomsten over de periode niet worden beïnvloed door een mogelijke eenmalige uitschieter in de inflatie. Daarom gebruikt ACM niet de cpi 2016 voor de WACC 2016.
182. Het gebruik van realisaties en schattingen voor de vaststelling van de schatter voor inflatie is een bestendige praktijk van ACM. Zowel bij de methodebesluiten 2014-2016 (zie Brattle-2, pagina 26) als bij de methodebesluiten 2017-2021 wordt gebruik gemaakt van historische gegevens én inflatieverwachtingen. Het betrekken van enkel historische gegevens zou dus juist een afwijking van de bestendige praktijk betekenen. Ten tijde van de vaststelling van de methodebesluiten 2014-2016 waren beide schatters nagenoeg in lijn met elkaar (ca. 2%). Nu bestaat er een duidelijk verschil tussen de historische gegevens (1,03%) en de inflatieverwachtingen (0,5% voor 2016 en 1,8% voor 2021). Daarom maakt ACM de afweging tussen deze schatters in de methodebesluiten 2017-2021 expliciet. ACM betreft dus consequent zowel historische cijfers als verwachtingen bij de bepaling van de inflatieparameter. Dit wordt door TenneT overigens ook erkend; ze stelt immers dat de grote verschillen tussen inflatieverwachting en gerealiseerde inflatie in de periode 2014-2016 waren veroorzaakt door het meenemen van inflatieverwachtingen door ACM. Hier gaat ACM in randnummer 184 verder op in.
183. In reactie op de vraag van TenneT om alleen Nederlandse verwachtingen te gebruiken voor de schatter voor inflatie, overweegt ACM het volgende. ACM hanteert een peildatum voor de vaststelling van de WACC parameters. Deze peildatum is 31 december 2015. Op deze peildatum is er alleen een lange termijn inflatieverwachting van de ECB bekend. Het CPB publiceert ook lange termijn voorspellingen, maar doet dit slechts elke vijf tot zeven jaar. De ECB publiceert wél regelmatig lange termijnverwachtingen (ieder kwartaal) voor de eurozone. ACM heeft op de peildatum alleen de beschikking over de ECB voorspelling. Daarom gaat ACM uit van de lange termijn verwachting van de ECB voor de eurozone. Deze lange termijn verwachting voor de eurozone acht ACM voldoende representatief als schatter voor de Nederlandse inflatieverwachting. Dit wordt bevestigd door een recente publicatie<sup>26</sup> van de ECB

<sup>25</sup> In eerdergenoemde paper van Bauer en McCarthy (2015) geldt ook als conclusie dat marktverwachtingen van weinig toegevoegde waarde zijn bij de voorspelling van de inflatie.

<sup>26</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eurosystemstaffprojectionsbreakdown201606.en.pdf>. Naar ACM begrijpt is dit de eerste keer dat de ECB een landspecifieke voorspelling heeft afgegeven.



waaruit blijkt dat de verwachtingen voor de Eurozone als geheel sterk in lijn liggen met de verwachtingen voor Nederland.

184. In reactie op de stelling van TenneT dat een groot verschil is ontstaan tussen de vergoeding van inflatie die TenneT werkelijk ontvangt in haar toegestane inkomsten, en de inflatievergoeding die op de nominale WACC in mindering wordt gebracht, merkt ACM het volgende op. Dat in de praktijk een verschil kan ontstaan tussen de inflatie die ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode schat en de inflatie die uiteindelijk daadwerkelijk wordt vergoed op basis van realisaties, staat los van het gebruik van inflatieverwachtingen. In de praktijk is het mogelijk dat realisaties afwijken van de schatter, maar dit geldt voor alle parameters. Zo is over dezelfde periode ook de risicovrije rente lager uitgevallen dan door ACM geschat, wat in het voordeel van TenneT heeft gewerkt. Nota bene: in het WACC-rapport van Brattle voor de methodebesluiten 2014-2016 lagen de historische inflatie en de verwachtingen juist in lijn met elkaar. Dit betekent dat het gebruik van enkel historische cijfers niet tot een andere inflatieschatter voor de periode 2014-2016 had geleid.
185. Tot slot is TenneT van mening dat de inflatie zou moeten worden nagecalculeerd. ACM is het daarmee niet eens. De wetgever beoogt met ex-ante regulering dat vooraf inschattingen gemaakt moeten worden. Realisaties kunnen daarvan afwijken. Indien ACM zou overgaan tot het narecalculeren van de inflatie, wordt het inflatierisico volledig bij de afnemers van TenneT geplaatst. ACM acht dat niet redelijk. Het is op kapitaalmarkten gebruikelijk dat fluctuaties in inflatie voor rekening voor de verschaffers van vermogen komen. Dit wordt binnen de WACC ook al gereflecteerd door uit te gaan van de nominale risicovrije rente. ACM is daarbij van mening dat zij op basis van de huidige methode tot een robuuste en representatieve schatter voor de inflatie komt.

*Conclusie zienswijze “De inflatievergoeding is onvolledig”*

186. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 3.3 van bijlage 2.

#### 4.1.2 Statische efficiëntie

##### **Zienswijze 26 “Aanvullende voorzichtigheidsmarge TenneT”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Aanvullende voorzichtigheidsmarge TenneT”*

187. TenneT stelt dat ACM, naast de benodigde correctie voor de gevoeligheid van het model, een aanvullende voorzichtigheidsmarge van 5% ten opzichte van de efficiëntiemeting dient te hanteren om rekening te houden met het oude peiljaar 2011 van STENA2012. In voorgaande



periodes heeft ACM immers gebruik gemaakt van een voorzichtigheidsmarge (van 5%) indien het peiljaar ver(der) verwijderd was van het basisjaar. Dit blijkt volgens TenneT ook uit het feit dat er in de zesde periode (2014-2016) expliciet voor is gekozen om geen voorzichtigheidsmarge te hanteren, omdat het peiljaar dichterbij de basis zou liggen. Gelet op het peiljaar van STENA2012 en de bestendigheid en voorzienbaarheid van de regulering ligt het volgens TenneT voor de hand om hiervoor te corrigeren.

188. Meer specifiek zijn er volgens TenneT concrete aanknopingspunten dat de uitkomst van de efficiëntiemeting van TenneT hoger ligt dan de door ACM veronderstelde 92,5%. TenneT stelt dat op basis van STENA2012 zij 100% efficiënt zou zijn, indien de Nederlandse reguleringsparameters voor de zesde periode zouden zijn betrokken in de efficiëntiemeting. Door de lagere WACC zou de CAPEX/OPEX verhouding van TenneT wijzigen en zou TenneT het net beheren met relatief minder kapitaalkosten. Verder is er na STENA2012 een aantal grote investeringsprojecten in gebruik genomen die projectspecifiek op efficiëntie zijn beoordeeld. De gemiddelde efficiëntiemeting van deze projecten ligt nabij 100%.

47/106

*Reactie zienswijze “Aanvullende voorzichtigheidsmarge TenneT”*

189. ACM merkt op dat STENA2012 een gedegen onderzoek is dat op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen op grond waarvan de efficiëntie van TenneT in vergelijking met andere TSO's op een deugdelijke manier is bepaald. De gemeten efficiëntie die uit STENA2012 volgt is daarmee een goede basis om de statische efficiëntie van TenneT vast te stellen. Anders dan TenneT suggereert, past het niet om een WACC of andere reguleringsparameters uit een andere reguleringsperiode dan het peiljaar van de studie te hanteren. Om op een methodologische consistente manier de efficiëntie van TenneT te bepalen moeten alle gegevens ook consistent zijn. Het is daarom logisch om het WACC-niveau dat in 2011 gold te hanteren. Daarnaast merkt ACM op dat zij in het huidige methodebesluit al heeft gekozen om de gemeten efficiëntie te corrigeren met een passende voorzichtigheidsmarge van 5%-punt vanwege gevoeligheden in de uitkomst van het model bij gebruik van een ander WACC-niveau. Over de grote investeringsprojecten die na STENA2012 in gebruik zijn genomen merkt ACM het volgende op. Dat de gemiddelde efficiëntiemeting van dergelijke investeringen op grond van projectspecifieke toetsen nabij de 100% ligt, betekent niet per definitie dat TenneT efficiënter is geworden ten opzichte van TSO's waar TenneT mee is vergeleken in de benchmark. De mate van statische efficiëntie van TenneT is, vanwege het gebruik van een benchmark, namelijk niet alleen afhankelijk van haar eigen prestaties maar ook mede afhankelijk van de efficiëntieverbeteringen die andere TSO's hebben doorgevoerd sinds STENA2012.
190. ACM wijst er in reactie op het oude peiljaar, verder op dat zij er al rekening mee houdt dat TenneT in de verschillende reguleringsperiodes efficiënter heeft kunnen worden en een deel van de vastgestelde inefficiëntie weg heeft kunnen werken. In het besluit heeft ACM al aangegeven dat dit heeft geleid tot een correctie van de gemeten efficiëntie van 2,5%-punt voor de periode 2014-2016.



191. In het methodebesluit 2014-2016 heeft ACM er bovendien al op gewezen dat een additionele verhoging van de voorzichtigheidsmarge met zich meebrengt dat de afnemers uiteindelijk een hogere vergoeding moeten betalen. VEMW heeft in haar ingediende zienswijze aangegeven dat ACM de  $\theta$  te hoog vaststelt, mede vanwege de correcties op de gemeten efficiëntie.
192. ACM concludeert daarmee dat er geen reden is voor een aanvullende correctie op de gemeten efficiëntie.

*Conclusie zienswijze “Aanvullende voorzichtigheidsmarge TenneT”*

193. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 27 “Niet gebenchmarkte kosten TenneT”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja

*Samenvatting zienswijze “Niet gebenchmarkte kosten TenneT”*

194. TenneT stelt in haar zienswijze dat ACM de  $\theta$  ten onrechte toepast op kosten die niet zijn betrokken in de benchmark. Op basis van de uitspraak van het CBb van 11 augustus 2015<sup>27</sup> kan ACM de  $\theta$  ook niet toepassen op de operationele kosten van de NorNed-kabel, de marktfaciliteringskosten, kosten voor de systeemtaken, netwerkplanningskosten, compensatievergoedingen aan landeigenaren en kosten voor zakelijk recht overeenkomsten, belastingen en heffingen (zoals precario), en voorzieningen dubieuze debiteuren.

*Reactie zienswijze “Niet gebenchmarkte kosten TenneT”*

195. ACM past de efficiëntiemeting, mede op grond van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015, niet toe op een aantal in randnummer 214 van het ontwerpbesluit genoemde kosten. In deze uitspraak is in overweging 7.4 ten aanzien van de kosten voor terreinen en gebouwen, planning en immateriële vaste activa bepaald dat de uit de benchmark voortvloeiende efficiëntieparameter niet kan worden toegepast, omdat deze kosten niet zijn gebenchmarkt. Bovendien is, naar het oordeel van het CBb, niet gebleken van enig onderzoek naar de efficiëntie van deze kosten waaruit de mate van inefficiëntie blijkt, noch is afdoende uitgewerkt dat deze kosten vergelijkbaar zijn met wel gebenchmarkte kosten.
196. Voor de NorNed-kosten merkt ACM hierover het volgende op. Het besluit voor TenneT bevat een generieke methode met betrekking tot de operationele kosten van de EHS-netten (extra

<sup>27</sup> CBb 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272.





hoogspanning) van TenneT. De operationele kosten van NorNed hebben eenzelfde karakter als de (rest van de) algemene operationele kosten van TenneT. Het gaat hier dan ook om dezelfde kostensoort. Zo zijn de operationele kosten van het onderhoud van de NorNed-kabel niet anders dan de operationele kosten van het onderhoud van een kabel door de Westerschelde in Zeeland of de operationele kosten van andere kabels in Nederland. In alle gevallen zijn dat dezelfde kostensoorten: onderhouds- en exploitatiekosten, personeelskosten, overhead etc. De NorNed-kabel is daar niet uniek in. TenneT heeft niet onderbouwd dat de kosten van de NorNed-kabel een heel andere categorie betreffen. Dat betekent dat de mate van efficiëntie van de NorNed-kosten vergelijkbaar zal zijn aan de (rest van de) algemene operationele kosten. Dit betekent ook dat de efficiëntieparameter kan worden toegepast op de NorNed-kosten.

197. De operationele kosten van NorNed vallen onder de operationele kosten van de EHS-netten en behoren daarmee tot dezelfde kostensoort. Zij zijn vergelijkbaar met de (rest van de) gebenchmarkte algemene operationele kosten. De uit de benchmark voortvloeiende efficiëntieparameter kan dan ook worden toegepast op de operationele kosten van NorNed.

198. Ten aanzien van de marktfaciliteringskosten, kosten voor systeemtaken voor zover deze niet vallen onder de 40% van de beheerkosten die worden toegerekend aan de systeemtaken,<sup>28</sup> netwerkplanningskosten, compensatievergoedingen aan landeigenaren en kosten voor zakelijk recht overeenkomsten, belastingen en heffingen (zoals precario), en voorzieningen dubieuze debiteuren erkent ACM dat deze kostensoorten niet zijn meegenomen in de STENA2012 studie. Ook is de mate van efficiëntie niet op een andere wijze bepaald. ACM kan daarmee voor deze kostensoorten niet de hoogte van eventuele inefficiëntie bepalen. ACM concludeert dan ook dat ACM op deze kosten de  $\theta$  niet kan toepassen. ACM past het ontwerpbesluit transporttaken TenneT in overeenstemming met dit randnummer aan. In het x-factorbesluit kan ACM nader uitwerken welke kostensoorten tot de niet gebenchmarkte kosten behoren en hoe ACM de hoogte hiervan vaststelt.

*Conclusie zienswijze “Niet gebenchmarkte kosten TenneT”*

199. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit transporttaken ten opzichte van het ontwerpbesluit transporttaken TenneT. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 8.2.3. van het methodebesluit transporttaken TenneT.

**Zienswijze 28 “ $\theta$  TenneT te hoog, geen inefficiënte kosten in rekening bij afnemers”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Nee

<sup>28</sup> Zoals toegelicht in paragraaf 8.2 van het ontwerpbesluit systeemtaken TenneT en in paragraaf 8.2.3. van het ontwerpbesluit transporttaken TenneT, randnummer 213.



*Samenvatting zienswijze "Thèta TenneT te hoog, geen inefficiënte kosten in rekening bij afnemers"*

200. VEMW stelt in haar zienswijze dat ACM de thèta voor HS- (hoogspanning) en EHS-netten veel te hoog vaststelt. Dit is niet in overeenstemming met het uitgangspunt dat enkel efficiënte kosten terug kunnen worden verdiend en in rekening mogen worden gebracht bij afnemers. Het is onacceptabel dat TenneT vijftien jaar de tijd krijgt om deze inefficiënte kosten weg te werken. Dit wordt versterkt door het toepassen van een voorzichtigheidsmarge. Een benchmark moet ervoor zorgen dat de afnemers geen inefficiënte kosten in rekening gebracht krijgen. ACM zwakt de thèta af tot 0,66% per jaar. VEMW is van mening dat TenneT een stap harder kan zetten gezien de formidabele bedrijfsresultaten van de afgelopen jaren en veel eerder de efficiënte kosten kan wegwerken. Wederom uitstel tot 2025 is voor VEMW onacceptabel.

*Reactie zienswijze "Thèta TenneT te hoog, geen inefficiënte kosten in rekening bij afnemers"*

201. ACM baseert de thèta op de meting van de efficiëntie van TenneT op grond van STENA2012. Om rekening te houden met gevoeligheden in de uitkomsten van het model bij gebruik van een WACC tussen 5% en 6% heeft ACM ervoor gekozen om een passende voorzichtigheidsmarge van 5%-punt toe te passen. Bij het vaststellen van deze voorzichtigheidsmarge heeft ACM ook rekening gehouden met de belangen van de afnemers. In het methodebesluit 2014-2016<sup>29</sup> heeft ACM overwogen dat een verdere verhoging van de voorzichtigheidsmarge niet passend was, omdat anders de afnemers een hogere vergoeding zouden moeten betalen.

202. In het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode (2011-2013) heeft ACM al onderbouwd waarom ACM het destijds redelijk achtte om uit te gaan van een perspectief van vijftien jaar om de inkomsten in lijn te brengen met de efficiënte kosten. ACM heeft daarbij een afweging gemaakt tussen de belangen van de afnemers en TenneT. Voor de komende reguleringsperiode acht ACM het redelijk, mede vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, om wederom uit te gaan van een perspectief tot 2025 om de inkomsten in lijn te brengen met de efficiënte kosten. ACM ziet geen redenen om af te wijken van de eerder gemaakte belangenafweging.

203. ACM concludeert dat de thèta die zij toepast niet te hoog is.

*Conclusie zienswijze "Thèta TenneT te hoog, geen inefficiënte kosten in rekening bij afnemers"*

204. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

---

<sup>29</sup> Randnummer 174d Methodebesluit 2014 – 2016, zoals gewijzigd op 10 februari 2015.



### Zienswijze 29 “Benchmark TenneT niet recent”

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Nee

#### Samenvatting zienswijze “Benchmark TenneT niet recent”

205. VEMW betreft in haar zienswijze op de ontwerpbesluiten transport- en systeemtaken TenneT dat er geen recente benchmark beschikbaar is en dat er gebruik moet worden gemaakt van gegevens uit 2012. Het verdient, volgens VEMW, de aanbeveling om in samenwerking met andere toezichthouders recentere benchmarkgegevens te krijgen en reguleringsperiodes op elkaar af te stemmen.

#### Reactie zienswijze “Benchmark TenneT niet recent”

206. ACM heeft begrip voor de zienswijze van VEMW. Idealiter zou ACM gebruik maken van een recentere benchmark, maar ACM heeft in het methodebesluit vast moeten stellen dat er geen recent onderzoek beschikbaar is en dat voorlopig niet is voorzien in een actualisatie van de resultaten. Bovendien is het voor ACM niet mogelijk om zelf een volledig nieuw onderzoek op te starten. Tegelijkertijd constateert ACM dat de huidige studie (STENA2012) voldoende robuust is en op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Daarom kan ACM de resultaten van STENA als basis gebruiken om de efficiëntie van TenneT te bepalen. Overigens spant ACM zich wel in om een nieuwe benchmark tot stand te brengen.

#### Conclusie zienswijze “Benchmark TenneT niet recent”

207. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

### Zienswijze 30 “Thèta per taak”

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

#### Samenvatting zienswijze “Thèta per taak”

208. De wettelijke systematiek gaat uit van regulering per categorie taken, zoals de systeem- en transporttaken van TenneT. Het ligt volgens TenneT voor de hand dat de methode primair is gericht op de vergoeding van de efficiënte kosten van de specifieke taken en dat er andere reguleringsparameters moeten (kunnen) gelden voor de verschillende taken. Het gaat immers om een totale kostenbenadering binnen taken en niet tussen taken. Anders zou de wet ook niet uitgaan van verschillende methodebesluiten voor verschillende taken.



209. TenneT merkt op dat ACM dezelfde reguleringsparameters toepast voor de transport- en systeemtaken. Zo rekent ACM 40% van de totale efficiënte kosten voor EHS-netten toe aan de systeemtaken en 60% aan de transporttaken. Bij de toerekening past ACM ook de  $\theta$  toe. Het gaat hier naar mening van TenneT echter om een toerekening van de efficiënte EHS-beheerkosten, terwijl de  $\theta$  is gebaseerd op de efficiëntiemeting van de beheerkosten van het EHS- en HS-net. Voor toepassing van de  $\theta$  op de beheerkosten voor de systeemtaken zou een uitsplitsing tussen EHS en HS noodzakelijk zijn.

*Reactie zienswijze “ $\theta$  per taak”*

210. ACM stelt aparte methodes vast voor de transport- respectievelijk systeemtaken. Daarmee voldoet ACM aan de bepalingen van artikel 41 in de E-wet.

211. In het ontwerpbesluit voor de transporttaken heeft ACM erop gewezen dat zij voor de reguleringsmethode een oordeel moet vormen over de verwachte efficiënte kosten van de landelijk netbeheerder TenneT. Bij het onderzoek naar de efficiëntie van TenneT zijn de beheerkosten voor beide netten betrokken. ACM merkt op dat TenneT immers het geïntegreerde beheer van de EHS- en HS-netten voert.

212. ACM voert het onderzoek naar de efficiëntie van een netbeheerder uit met als doel de tarieven vast te stellen op het niveau van de efficiënte kosten. De tarieven zijn voor beide taken van TenneT geïntegreerd. Uit artikel 13, eerste lid van de Verordening 715/2009 volgt dat het bij de hoogte van tarieven gaat om de efficiëntie van een netbeheerder en niet om de efficiëntie per taak. Door de integrale efficiëntiemeting voor beide taken toe te passen voldoet ACM hieraan.

*Conclusie zienswijze “ $\theta$  per taak”*

213. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit voor de systeemtaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit.

#### 4.1.3 Dynamische efficiëntie

##### **Zienswijze 31 “Toepassing frontier shift op totale kosten”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Toepassing frontier shift op totale kosten”*

214. TenneT geeft in haar zienswijze op de ontwerpbesluiten transporttaken TenneT en systeemtaken TenneT aan dat ze het onredelijk vindt dat er op de niet-beïnvloedbare kosten energie en vermogen en uitvoering van de systeemtaak een korting wordt toegepast. Uit de wetgevingssystematiek vloeit volgens TenneT voort dat het niet redelijk is om kortingen toe te



passen op kosten die niet beïnvloedbaar zijn. Ook verlaat ACM volgens TenneT haar bestendige reguleringspraktijk door te stellen dat “de mate van beïnvloeding niet relevant is”. TenneT merkt voorts op dat de ontwikkeling van de inkoopkosten E&V niet zozeer afhankelijk is van technologische vooruitgang, maar van de ontwikkeling op de energiemarkt. De marktontwikkeling, waardoor kosten kunnen stijgen, is volgens TenneT ten onrechte niet betrokken in de belangenafweging van ACM. Bovendien heeft ACM de *frontier shift* toegepast op inkoopkosten E&V zonder het belang van deze kosten in de geselecteerde relevante sectoren en bij het gebruik van de academische studies na te gaan, aldus TenneT.

215. TenneT geeft verder aan het onduidelijk te vinden of de belangen van duurzaamheid en voorzieningszekerheid betrokken worden bij de toepassing van de *frontier shift* op totale kosten. TenneT stelt dat zij door de energietransitie te maken krijgt met een stijging van de kosten, omdat haar marktfaciliterende taken en systeemtaken toenemen. TenneT merkt ten aanzien van de voorzieningszekerheid op dat zij wordt geprikkeld om de kosten E&V te doen dalen. Dat kan TenneT alleen doen door minder inkoop van volume of door het betalen van een lagere prijs voor energie en vermogen. Dit is volgens TenneT niet in het belang van de voorzieningszekerheid.
216. TenneT voert daarnaast aan dat de *frontier shift* niet moet worden toegepast op totale kosten, omdat het verkeerde prikkels geeft. TenneT is van mening dat zij geen tot zeer beperkte besparingen kan realiseren op kapitaalkosten en dus door ACM feitelijk gedwongen wordt om de *frontier shift* te realiseren op de operationele kosten.

*Reactie zienswijze “Toepassing frontier shift op totale kosten”*

217. Bij het bepalen van de efficiënte kosten speelt de dynamische efficiëntie die een netbeheerder kan realiseren een rol. Het gaat dan om de mogelijkheid tot productiviteitsverbetering door technologische vooruitgang of daling van inkooprijzen. Concurrerende bedrijven geven de voordelen daarvan door aan hun afnemers. Aangezien TenneT geen concurrenten heeft, moet ACM deze tussentijdse kostenontwikkeling meenemen in de tarieven, om te voorkomen dat afnemers teveel betalen. Dit doet ACM door een *frontier shift* vast te stellen. Deze parameter betreft een schatting van de jaarlijkse efficiëntiewinst voor een efficiënte netbeheerder gedurende de reguleringsperiode.
218. ACM bepaalt de *frontier shift* van de landelijk netbeheerders aan de hand van een vergelijkingsgroep van Nederlandse sectoren en op basis van een vergelijking met buitenlandse TSO's. De *frontier shift* van de vergelijkingsgroep en van de buitenlandse TSO's worden bepaald op het totale kostenniveau.
219. De *frontier shift* is per definitie een maatstaf voor de ontwikkeling van totale kosten. Een totale kostenbenadering heeft oog voor de interactie tussen kapitaalkosten en operationele kosten. De *frontier shift* geeft dus de productiviteitsontwikkeling weer van zowel kapitaal, arbeid als tussenproducten. Die productiviteitsontwikkeling betreft altijd de optelsom van verschillende



effecten en het totale effect resulteert in een daling (of stijging) van de kosten. Dit vertaalt zich weer naar een lager (of hoger) tarief die de netbeheerder hanteert. Het is dan ook logisch dat ACM, op basis van het onderzoek van Oxera, de *frontier shift* van de landelijk netbeheerders heeft bepaald aan de hand van een vergelijking met de op het totale kostenniveau gebaseerde *frontier shift* van een aantal geselecteerde Nederlandse sectoren en buitenlandse TSO's.

220. In reactie op de stelling van TenneT dat de *frontier shift* niet moet worden toegepast op totale kosten wegens verkeerde prikkels, merkt ACM op dat aangezien de *frontier shift* bepaald wordt op basis van het totale kostenniveau van de vergelijkingsgroep en van de buitenlandse TSO's, de *frontier shift* van de netbeheerders ook moet worden toegepast op de totale kosten. Dit wordt bevestigd door een uitspraak van het CBb, waarin het CBb geoordeeld heeft dat het methodologisch onjuist is om de *frontier shift* alleen toe te passen op de operationele kosten<sup>30</sup>. De omvang van de *frontier shift* is immers bepaald door naar het totale kostenniveau van de vergelijkingsgroep en de TSO te kijken. Daar is in verdisconteerd dat op sommige kosten gemakkelijker een efficiëntieverbetering is te realiseren dan op andere kosten. Dat betekent dat het methodologisch onjuist zou zijn om een deel van die kosten niet mee te nemen. ACM heeft de *frontier shift* in lijn met die uitspraak in deze reguleringsperiode toegepast op alle kosten van de netbeheerders. ACM is daar dan ook terecht toe overgegaan.
221. ACM is van mening dat er ook op de kapitaalkosten efficiëntie te behalen is. TenneT moet immers elk jaar vervangingsinvesteringen doen. Indien TenneT efficiënt investeert is zij wel degelijk in staat om de kapitaalkosten terug te dringen. ACM dwingt TenneT dus niet om alleen op de operationele kosten efficiëntie te behalen.
222. ACM deelt niet de mening van TenneT dat het onredelijk is om de *frontier shift* toe te passen op kosten zoals de inkoopkosten E&V. Nu inkoopkosten onderdeel zijn van de totale kosten van de TSO's en van de vergelijkbare Nederlandse sectoren is het, gelet op het voorgaande, vanzelfsprekend dat ACM de *frontier shift* ook daarop toepast. Waar TenneT verwijst in haar zienswijze naar een passage uit de Memorie van Toelichting bij de gewijzigde E-wet, gaat zij eraan voorbij dat die ziet op de regulering van het net op zee en is niet van toepassing op de regulering van het net op land. De regulering van het net op zee betreft een andere situatie, waarbij ACM nog niet gaat werken met efficiëntie parameters, omdat het net op zee nog niet gebouwd is.
223. Anders dan TenneT stelt, hoeven niet alle kosten die worden meegenomen in de *frontier shift* te beïnvloeden te zijn<sup>31</sup>. Het gaat er immers om dat de door de netbeheerders behaalde

<sup>30</sup> CBb 29 juni 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM9471.

<sup>31</sup> Overigens is ACM van mening dat alle kosten in meer of mindere mate te beïnvloeden zijn. In de zienswijze "Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn" betoogt ACM op welke manier de kosten voor inkoop E&V te beïnvloeden zijn. .



productiviteitswinst via lagere (inkoop)prijzen en technologische vooruitgang wordt doorgegeven aan de eindafnemer. Dit wil niet zeggen dat TenneT op iedere afzonderlijke kostenpost deze (verbeterde) productiviteit moet behalen. Met andere woorden: niet elke afzonderlijke kostenpost hoeft naar verwachting dezelfde kostenontwikkeling te laten zien als de totale kosten. Netbeheerders hoeven niet per se iedere kostenpost te verlagen. Waar het om gaat is dat zij zo efficiënt mogelijk blijven werken en inkopen.

224. In reactie op de zienswijze van TenneT dat de ontwikkeling van de inkoopkosten E&V niet zozeer afhankelijk is van technologische vooruitgang maar veeleer van ontwikkelingen op de energiemarkt, merkt ACM het volgende op. Technologische vooruitgang is één van de ontwikkelingen op de energiemarkt en dit komt tot uiting in de (lagere) inkoopkosten E&V. Daar komt bij dat de productiviteitsverandering van de geselecteerde Nederlandse sectoren en voornamelijk buitenlandse TSO's waar een vergelijking mee is gemaakt, ook gedeeltelijk gedreven wordt door ontwikkelingen op de energiemarkt. Het is niet mogelijk om de activiteiten van de sectoren één op één te vergelijken met de activiteiten van de TSO. Het is daarom voor ACM niet mogelijk om het belang van de inkoopkosten E&V in de Nederlandse sectoren en de buitenlandse TSO's mee te wegen in de bepaling van de *frontier shift*.<sup>32</sup>

225. Het argument van TenneT dat het niet duidelijk is hoe ACM in het kader van de *frontier shift* de belangen van doelmatigheid en voorzieningszekerheid tegen elkaar afweegt, is onjuist. In hoofdstuk 5 van het methodebesluit legt ACM uit op welke wijze die afweging plaatsvindt. De regulering biedt de netbeheerder voldoende ruimte om investeringen te doen in duurzaamheid en voorzieningszekerheid. Dit doet ACM door te zorgen dat de netbeheerder een redelijk rendement krijgt op efficiënte investeringen. Voor de systeemtaken worden de uitvoeringskosten (waaronder kosten voor marktfaciliterende taken) en de inkoopkosten E&V overigens al op een ( $t-2$ ) kostenbasis vergoed. Dit betekent dat voor deze kostenposten de kosten in het jaar ( $t-2$ ) de waarde bepalen van de vergoeding aan TenneT voor deze kostenposten in het jaar  $T$ . Een mogelijke stijging van de kosten van TenneT door een toename in marktfaciliterende taken en systeemtaken leidt dus na twee jaar tot een overeenkomstige stijging van de inkomsten.

*Conclusie zienswijze "Toepassing frontier shift op totale kosten"*

226. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 32 "Gebruik van buitenlandse studies"**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

<sup>32</sup> Zie ook de reactie op de zienswijze "onevenwichtige weging van sectoren"



VEMW	Nee
------	-----

*Samenvatting zienswijze “Gebruik van buitenlandse studies”*

227. TenneT stelt in haar zienswijze dat de betrokken studies onvoldoende representatief zijn, omdat de Nederlandse productiviteitsgegevens sterk afwijken van buitenlandse studies. De data die worden gemeten in Nederlandse sectoren zouden volgens TenneT in theorie overeen moeten komen met de schattingen van buitenlandse studies. Dit is echter niet het geval. Verder vindt TenneT het opvallend dat er geen gegevens over productiviteit van Nederlandse regionale netbeheerders worden meegenomen terwijl veel van hun activiteiten overeenkomen met die van TenneT en ze in hetzelfde economische klimaat en onder een vergelijkbaar reguleringskader opereren.
228. Daarnaast voert TenneT aan dat de betrokken studies onvoldoende representatief zijn, omdat de buitenlandse studies onvoldoende betrouwbaar zijn in de regulatorische context. Om te beginnen blijkt dit volgens TenneT uit de overwegingen die de consultants aanvoeren over bruikbaarheid van studies. Ook tonen de oudere studies volgens TenneT significant hogere productiviteitsontwikkelingen dan de meest recente studie, waardoor het in de ogen van TenneT niet voor de hand ligt dat de trend van hoge productiviteitsontwikkelingen zich in die mate zal voortzetten in de nabije toekomst. De zeer uiteenlopende productiviteitsschattingen van buitenlandse studies geven ook volgens Oxera minder zekerheid op betrouwbare schattingen. TenneT noemt de keuze van  $\frac{1}{4}$  weging van de buitenlandse studies arbitrair en vindt dat schattingen van buitenlandse studies helemaal niet meegenomen moeten worden. Volgens TenneT volstaat een empirische data-analyse van de productiviteitsgroei van de Nederlandse economie.
229. VEMW merkt in haar zienswijze op de ontwerpbesluiten transporttaken TenneT en systeemtaken TenneT op dat ACM meer gebruik moet maken van de hogere productiviteitsverbetering volgens buitenlandse studies in de weging voor de *frontier shift*. VEMW is van mening dat een hoge *frontier shift* veel representatiever is omdat de buitenlandse studies juist betrekking hebben op vergelijkbare netbeheerders. VEMW vindt het dan ook onbegrijpelijk waarom de 50/50-weging uit de vorige reguleringsperiode is verlaten.

*Reactie zienswijze “Gebruik van buitenlandse studies”*

230. ACM ziet niet in waarom de schatting van productiviteitsverandering in Nederlandse sectoren in theorie overeen zou moeten komen met de schatting van buitenlandse studies. Het betreft namelijk twee totaal verschillende manieren van het schatten van de *frontier shift*. Het raamwerk dat ACM hanteert bij de vaststelling van de *frontier shift* gaat uit van sectoren van de Nederlandse economie en van buitenlandse TSO's, die beide relevante inzichten geven. De schatting volgens buitenlandse studies sluit het beste aan bij de taken die een Nederlandse netbeheerder moet vervullen. Voor de vaststelling van de *frontier shift* vindt ACM





het een relevant gegeven dat buitenlandse TSO's een hogere productiviteitsverandering kunnen realiseren dan Nederlandse sectoren.

231. Daarnaast wijst ACM erop dat de beschikbare data voor vaststelling van de productiviteitsverandering van regionale netbeheerders niet kunnen worden gebruikt voor het berekenen van een parameter voor de dynamische efficiëntie van TenneT. Ten eerste wordt voor de regionale netbeheerders weliswaar een productiviteitsverandering bepaald, maar deze parameter bevat naast de daadwerkelijke verandering van productiviteit ook andere factoren die specifiek gelden voor de sector van regionale netbeheerders, zoals sectorspecifieke volumeveranderingen en groei in decentrale invoeding. Het is op basis van beschikbare gegevens niet mogelijk om te bepalen wat de precieze verandering van de productiviteit van Nederlandse regionale netbeheerders zonder deze sectorspecifieke factoren is. De productiviteitsverandering zoals gemeten voor regionale netbeheerders is dan ook niet bruikbaar voor het berekenen van een *frontier shift* voor TenneT.
232. Voorts is ACM van oordeel dat de *frontier shift* voor TenneT niet mede hoeft te worden gebaseerd op gegevens over de productiviteit van Nederlandse regionale netbeheerders. De activiteiten van TenneT komen beter overeen met de activiteiten van internationale TSO's dan met die van Nederlandse regionale netbeheerders. Systeemtaken hoeven bijvoorbeeld alleen door TenneT te worden uitgevoerd, terwijl taken als de aanleg en het onderhoud van een fijnmazig netwerk, het verhelpen van storingen en veelvuldig contact met huishoudelijke en kleinzakelijke afnemers alleen door regionale netbeheerders worden uitgevoerd. ACM erkent dat Nederlandse regionale netbeheerders binnen hetzelfde economische klimaat opereren als TenneT, namelijk: de Nederlandse economie. ACM geeft hier invulling aan door het meenemen van sectoren van de Nederlandse economie bij de vaststelling van de *frontier shift*. ACM is het echter niet eens met de stelling van TenneT dat de Nederlandse regionale netbeheerders op dezelfde manier gereguleerd worden en dus onder een vergelijkbaar reguleringskader opereren. De reguleringskaders kennen belangrijke verschillen, zoals het stelsel van omzetregulering bij TenneT in tegenstelling tot het stelsel van tariefregulering bij de regionale netbeheerders. ACM vindt regionale netbeheerders dan ook onvoldoende vergelijkbaar met de landelijke netbeheerders om als vergelijking te dienen voor de vaststelling van de *frontier shift* van TenneT.
233. In reactie op de stelling van TenneT dat betrokken studies onvoldoende representatief zijn omdat de buitenlandse studies onvoldoende betrouwbaar zijn in de regulatoire context merkt ACM op dat Oxera zeer zorgvuldig te werk is gegaan bij de selectie van buitenlandse studies. Oxera heeft hierin de kwaliteit van onderzoeken, in de zin van een robuuste methodologie, lengte van de meetperiode en eventuele kwesties met data, in afweging genomen. Oxera erkent dat bij een aantal studies niet met volledige zekerheid is vast te stellen wat de exacte methode en data zijn geweest. Daarom adviseert Oxera ACM om minder gewicht toe te kennen aan de studies naar buitenlandse TSO's. ACM is het op dit punt met Oxera eens. Oxera acht de uitkomsten van de studies nog steeds informatief voor de *frontier shift* van



TenneT. ACM is het ook op dit punt met Oxera eens. Daarom gaat ACM niet mee met het voorstel van TenneT om geen enkel gewicht toe te kennen aan deze studies.

234. In reactie op de stelling van TenneT dat de keuze van  $\frac{1}{4}$  weging van de buitenlandse studies arbitrair is, wijst ACM erop dat ACM de keuze tot de weging van  $\frac{1}{4}$  en  $\frac{3}{4}$  weloverwogen heeft genomen en dat deze weging recht doet aan de verhouding waarin beide referentiewaarden voor de bandbreedte representatief kunnen worden geacht voor de *frontier shift*.
235. In reactie op de constatering van TenneT dat oudere buitenlandse studies hogere productiviteitsontwikkelingen laten zien dan de meest recente studie merkt ACM op dat de studies gezamenlijk representatief zijn. Oxera heeft geen redenen gezien om te veronderstellen dat studies van vóór een bepaalde datum niet representatief zouden zijn, zoals een trendbreuk. Het verschil tussen de oudere studies en de meest recente studie lijkt meer incident gedreven dan het gevolg van een trendbreuk. In het laatste meetjaar van de meest recente studie worden er namelijk incidentele kosten als gevolg van ontbundelingsvereisten meegenomen, wat leidt tot een lagere uitkomst voor de productiviteitsontwikkeling.
236. In reactie op de zienswijze van VEMW dat ACM meer gebruik moet maken van de hogere productiviteitsverbetering volgens buitenlandse studies in de weging van de *frontier shift* en dat een hoge *frontier shift* veel representatiever is omdat de buitenlandse studies juist betrekking hebben op vergelijkbare netbeheerders wijst ACM er nogmaals op dat zowel de Nederlandse sectoren als de buitenlandse studies relevante inzichten bevatten voor de vaststelling van de *frontier shift*. ACM is het dan ook eens met de mening van VEMW dat buitenlandse studies van belang zijn bij de bepaling van de *frontier shift*. In de onderlinge weging van de twee schattingen van productiviteitsontwikkeling volgt ACM echter het advies van Oxera, zoals hierboven besproken.

#### *Conclusie zienswijze “Gebruik van buitenlandse studies”*

237. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

#### **Zienswijze 33 “Telecomsector is niet representatief”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja

#### *Samenvatting zienswijze “Telecomsector is niet representatief”*

238. TenneT stelt zich in haar zienswijze op het standpunt dat de telecomsector niet past in de selectie van sectoren. TenneT geeft hiervoor als redenen dat de telecomsector een veel hogere productiviteitsontwikkeling kan halen dan een TSO en dat telecom slechts een klein



deel van haar kostenbasis omvat. Daarnaast merkt TenneT op dat de levensduur en dus afschrijvingstermijnen van assets in de telecomsector veel korter zijn dan de gemiddelde afschrijvingstermijn van assets van een TSO. Dit komt mede door de snelle technologische ontwikkeling in de telecomsector waardoor oude assets in de telecomsector relatief snel vervangen worden, vaak door assets die goedkoper zijn te produceren. Volgens TenneT zorgt dit voor een buitengewoon hoge productiviteit in de telecomsector die niet relevant of representatief is voor TSO's. Ten slotte stelt TenneT dat in een studie van Oxera uit 2013 er juist voor is gekozen om telecom niet mee te nemen.

*Reactie zienswijze "Telecomsector is niet representatief"*

239. In reactie op de zienswijze van TenneT dat zij de telecomsector niet vindt passen in de selectie van sectoren benadrukt ACM dat zij een set sectoren gebruikt die gezamenlijk representatief zijn voor de activiteiten van een Nederlandse TSO. Oxera heeft de sectoren geselecteerd op basis van de activiteiten van de TSO. De Nederlandse sectoren gezamenlijk representeren de werkzaamheden van een TSO. Op deze manier kan ACM bepalen wat de *frontier shift* op basis van de Nederlandse economie moet zijn. De selectie van deze set sectoren vormde de eerste stap in het proces ter bepaling van de *frontier shift* op basis van de Nederlandse economie. De sectoren die hieruit naar voren kwamen, waaronder evenals in de vorige reguleringsperiode de telecomsector, vormden een onafhankelijk advies van Oxera aan ACM ter bepaling van de *frontier shift*. De productiviteitsontwikkeling per sector is pas berekend nadat Oxera deze set sectoren had vastgesteld. ACM benadrukt het belang van het gebruik van een volledige set sectoren. Het weglaten van een sector uit de vergelijkingsset zou tot gevolg hebben dat sommige TSO-activiteiten niet worden meegenomen in de vaststelling van de *frontier shift* terwijl andere TSO-activiteiten een onevenredig hoog gewicht krijgen. Dat zou leiden tot een minder representatieve *frontier shift* voor TenneT. Juist het meewegen van verschillende sectoren uit de Nederlandse economie maakt de *frontier shift* representatief. Daarnaast wijst ACM erop dat zij het gemiddelde van de productiviteitsschattingen van deze sectoren hanteert en dus niet veronderstelt dat de productiviteitsontwikkeling van de telecomsector één op één overeenkomt met die van een TSO.
240. Overigens werden telecomactiviteiten in de sectorselectie van de vorige reguleringsperiode ook meegenomen. Van een toevoeging van telecomactiviteiten is aldus geen sprake. De nieuwe ISIC industrie classificatie bevat een aparte sector 'Telecom', terwijl telecomactiviteiten in de vorige industrie classificatie waren ondergebracht in verschillende andere sectoren. De selectie van sectoren heeft, zowel in de huidige als in de vorige periode, tot gevolg dat alle TSO-activiteiten worden meegenomen in de vaststelling van de *frontier shift*. Dit maakt dat er sprake is van een representatieve *frontier shift*. Kort en goed is ACM van mening dat Oxera de set sectoren op de juiste manier heeft geselecteerd. In het methodebesluit in paragraaf 8.2.4. heeft ACM de motivering aangescherpt.



241. Op basis van advies van Oxera stelt ACM dat de telecomsector een belangrijke rol speelt in veel TSO-activiteiten. Zo geeft Oxera bijvoorbeeld aan dat telecom (samen met IT) een grote bijdrage levert aan twee belangrijke TSO-activiteiten, namelijk marktfaciliterende taken en systeemtaken. Dit betreft onder meer het verzamelen van real-time informatie vanuit verschillende bronnen, het verwerken van deze informatie om het net in balans te houden en het informeren van marktdeelnemers over de energiestromen. Dit proces vereist uitgebreide telecom- en IT-systemen. ACM is dan ook van mening dat het weglaten van telecomactiviteiten in de vaststelling van de *frontier shift* een onvolledige weergave is van de te behalen productiviteitsverbetering op basis van TSO-activiteiten. Zonder het meewegen van de telecomactiviteiten is er geen sprake van een representatieve *frontier shift* voor TenneT.
242. In reactie op de stelling van TenneT dat de afschrijvingstermijnen van assets in de telecomsector veel korter zijn dan die van een TSO wijst ACM erop dat telecom assets van TSO's ook een korte afschrijvingstermijn hebben en dus sneller vervangen kunnen worden dan andere assets. Lagere kosten in de telecomsector zullen bovendien leiden tot lagere inkoopkosten van telecom activa voor TSO's. Hierdoor wordt de productiviteitsontwikkeling van de telecomsector doorgegeven aan TSO's. ACM vindt het verschil in afschrijvingstermijnen dan ook geen reden om de telecomsector niet mee te nemen.
243. Zoals ACM heeft uitgelegd in de reactie op de zienswijze "*Toepassing frontier shift op totale kosten*", is de *frontier shift* een parameter die ervoor zorgt dat de gevolgen van lagere inkoopkosten en technologische vooruitgang worden doorgegeven. Op basis van een aanvullende notitie van Oxera<sup>33</sup> stelt ACM dat TSO's profiteren van de hoge productiviteitsontwikkeling in de telecomsector, doordat een groot deel van de productiviteitsontwikkeling in de energiesector het gevolg is geweest van technologische vooruitgang in de telecomsector. Telecom en IT spelen namelijk een belangrijke rol in strategisch management en het efficiënter inrichten van bedrijfsprocessen. Telecom is belangrijk voor een optimale inzet van werknemers en materiële productiefactoren, bijvoorbeeld door integratie van systemen en flexibele inzet van werknemers. De productiviteitsontwikkeling in de telecomsector neemt zowel de ontwikkeling in de operationele kosten als in de kapitaalkosten mee en geeft daarmee sectorrelevante informatie voor de vaststelling van de *frontier shift* op basis van totale kosten.
244. In reactie op de stelling van TenneT dat Oxera bij een studie uit 2013 er juist voor kiest om de telecomsector niet mee te nemen merkt ACM op dat dit komt omdat dit een studie over regionale netbeheerders is. Regionale netbeheerders hebben geen marktfaciliterende taken en systeemtaken. Dit was voor Oxera de reden om telecom wel te betrekken bij de studie naar TSO's, terwijl zij deze sector niet betreft bij de studie over regionale netbeheerders.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Oxera, (2016) *Response to GTS's and TenneT's comments on Oxera's ongoing efficiency study for the ACM*, H2

<sup>34</sup>Oxera, (2016) *Response to GTS's and TenneT's comments on Oxera's ongoing efficiency study for the ACM*, p4



*Conclusie zienswijze “Telecomsector is niet representatief”*

245. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging in motivering van het methodebesluit transporttaken TenneT. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 8.2.4

**Zienswijze 34 “Onevenwichtige weging van Nederlandse sectoren bij vaststelling frontier shift”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja

*Samenvatting zienswijze “Onevenwichtige weging van Nederlandse sectoren bij vaststelling frontier shift”*

246. TenneT merkt in haar zienswijze op dat de sectoren in de vergelijkingsset uit verschillende niveaus (hoofd- en subcategorieën) van de ISIC industrie classificatie bestaan. De ongewogen sectoren wegen elk voor 1/8 mee in het vaststellen van de productiviteitsverandering. Doordat de subcategorie van een aantal sectoren uit de vergelijkingsset valt onder dezelfde hoofdcategorie van de industrie classificatie, leidt dit volgens TenneT tot een onevenredig hoge weging van deze hoofdcategorie. Zo geeft TenneT aan dat de ISIC-hoofdcategorie ‘Information and communication’ voor een kwart meeweegt, omdat twee sectoren in de vergelijkingsset zijn gerelateerd aan twee subcategorieën van deze hoofdcategorie. Daarnaast stelt TenneT dat Oxera een aantal sectoren die CEPA in de vorige reguleringsperiode gebruikte ongemotiveerd verwijdt. TenneT pleit voor een gewogen gemiddelde van TSO-activiteiten naar het aandeel van deze activiteiten in de kostenbasis van TSO's, of voor een weging van sectoren op basis van hun aandeel in de algehele Nederlandse economie.

*Reactie zienswijze “Onevenwichtige weging van Nederlandse sectoren bij vaststelling frontier shift”*

247. De keuze van sectoren is gebaseerd op het onafhankelijke advies van Oxera. Oxera heeft op basis van een analyse van de activiteiten van de TSO's, een selectie gemaakt van acht sectoren van de economie die zij gezamenlijk representatief achten voor het bepalen van de productiviteitsverbetering van een TSO. De sectoren en de daarbij behorende activiteiten zijn opgenomen in tabel 4.1 van het rapport. Oxera heeft daarbij de nieuwe ISIC industrie classificatie gebruikt, welke een nauwkeurigere sectorselectie mogelijk maakt dan de NACE industrie classificatie die gebruikt is in de vorige methodebesluiten. ACM vindt de gemaakte selectie van acht sectoren aannemelijk, omdat alle activiteiten van de TSO's vertegenwoordigd zijn, en ziet in het gebruik van de ISIC classificatie een verbetering ten opzichte van het vorige methodebesluit. De selectie van deze acht sectoren heeft plaatsgevonden vóórdat op basis hiervan berekeningen zijn uitgevoerd, zodat ACM de garantie heeft dat de selectie van sectoren volledig losstaat van de uitkomsten die daaruit volgen. Daarnaast wijst ACM TenneT erop dat Oxera heeft gemotiveerd dat de



representativiteit van sectoren voor gas en elektriciteit TSO's een belangrijke rol speelde in haar keuze om bepaalde sectoren uit de vergelijkingsset van de vorige reguleringsperiode niet meer mee te nemen.<sup>35</sup>

248. Oxera adviseert ACM gebruik te maken van een ongewogen gemiddelde van de acht geselecteerde sectoren. De belangrijkste reden hiervoor is dat het niet mogelijk is een één-op-één vergelijking te maken tussen activiteiten en sectoren. Het gebruik maken van een ongewogen gemiddelde is geen wijziging van de methode. Voor de vorige methodebesluiten adviseerde CEPA eveneens gebruik te maken van een ongewogen gemiddelde. CEPA gaf destijds al aan dat een weging op basis van de omvang van een sector binnen de Nederlandse economie niet leidt tot een betere schatting, aangezien er geen verband hoeft te zijn tussen de omvang van een sector en het belang van een bepaalde (vergelijkbare) activiteit voor de TSO. Om dezelfde reden is het ook niet van belang hoe de geselecteerde sectoren zich tot elkaar verhouden in termen van hoofd- of subcategorieën binnen de ISIC classificatie: centraal staat de (gelijkwaardige) bijdrage van ieder van de acht geselecteerde sectoren aan de uiteindelijke schatting. ACM neemt daarom het advies van Oxera over om gebruik te maken van een ongewogen gemiddelde.
249. In reactie op de stelling van TenneT dat Oxera sommige ISIC hoofdcategorieën en soms een aantal subcategorieën heeft samengevoegd merkt ACM op dat niet Oxera, maar EUKLEMS voor de Nederlandse economie deze sectoren heeft samengevoegd.<sup>36</sup> Oxera heeft vervolgens uit de categorieën beschikbaar gekozen welke zij representatief vindt voor de activiteiten van de netbeheerders. Voor de volledigheid merkt Oxera in haar aanvullende notitie op dat de bedrijven in alle niveaus in de ISIC industrie classificatie elkaar uitsluiten waardoor er geen sprake is van dubbeltelling van de productiviteitsverbetering van een bedrijf.
250. ACM heeft de motivering van de weging van sectoren verduidelijkt in het methodebesluit in paragraaf 8.2.4.

*Conclusie zienswijze “Onevenwichtige weging van Nederlandse sectoren bij vaststelling frontier shift”*

251. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging in motivering van het methodebesluit transporttaken TenneT ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging is terug te vinden in paragraaf 8.2.4.

---

<sup>35</sup> Oxera (april, 2016), 'Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSO's.', pagina 23.

<sup>36</sup> EUKLEMS (2012) *Description of methodology and country notes for the Netherlands*, Appendix 5



## 4.2 Begininkomsten

### Zienswijze 35 “Toetsingskader begininkomsten niet beperken tot 1 jaar”

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

#### Samenvatting zienswijze “Toetsingskader begininkomsten niet beperken tot 1 jaar”

252. TenneT onderschrijft in haar zienswijze het beoogde doel ten aanzien van de aanpassing van de begininkomsten, namelijk dat over- en onderwinsten niet doorvloeien naar de volgende reguleringsperiode. TenneT is echter van mening dat de toets van de begininkomsten niet beperkt dient te blijven tot één jaar. Volgens TenneT moet bezien worden in hoeverre er onder- of overrendement is geweest in de betreffende reguleringsperiode. Een mogelijk overrendement in het laatste jaar van de reguleringsperiode zou niet per definitie moeten betekenen dat het voortduren van dit overrendement in de eerste jaren van de volgende reguleringsperiode onterecht is. Het kan zijn dat deze overrendementen noodzakelijk zijn om eerdere onderrendementen te compenseren.

#### Reactie zienswijze “Toetsingskader begininkomsten niet beperken tot 1 jaar”

253. Artikel 41c, vierde lid, E-wet 1998 geeft ACM de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen aan de efficiënte kosten. De bedoeling van de aanpassing van de begininkomsten aan de efficiënte kosten is dat overrendementen (en evenzo onderrendementen) niet voort blijven bestaan in de nieuwe reguleringsperiode.
254. De bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen aan de efficiënte kosten is een discretionaire bevoegdheid. ACM heeft beleidsruimte bij de beoordeling in welke situatie zij de begininkomsten van een netbeheerder wel aanpast aan de efficiënte kosten en in welke situatie zij dat niet doet. Bij de beoordeling of zij gebruik maakt van haar bevoegdheid om de begininkomsten aan de efficiënte kosten aan te passen, zou ACM er voor kunnen kiezen om de rendementen die een netbeheerder in de gehele vorige reguleringsperiode heeft behaald te betrekken, zoals TenneT suggereert. ACM kiest hier echter niet voor.
255. Die keuze zou namelijk de doelmatigheidsprikkel verkleinen. Juist het gegeven dat een netbeheerder overrendementen mag behouden, en omgekeerd dat een netbeheerder zelf moet opdraaien voor onderrendementen, maakt dat er een doelmatigheidsprikkel is. Voor de doelmatigheidsprikkel is juist essentieel dat dergelijke over- en onderrendementen in latere jaren of in volgende reguleringsperiodes niet gecompenseerd worden doordat de netbeheerder extra of minder tariefruimte ontvangt. ACM acht het daarom een juiste invulling van haar discretionaire bevoegdheid om de aanwezigheid van onder- of overrendementen in de eerdere reguleringsjaren niet in het toetsingskader te betrekken. Dit neemt uiteraard niet weg dat als de netbeheerder kan aantonen dat het aanpassen van de begininkomsten aan de efficiënte kosten in de specifieke omstandigheden waarin de netbeheerder zich bevindt,



onredelijk is, bijvoorbeeld omdat hij daardoor in financiële problemen komt, ACM er alsnog voor kan kiezen om de begininkomsten niet aan te passen.

256. Daarnaast merkt ACM op dat de wetgever bij de introductie van de bevoegdheid om de begininkomsten aan de efficiënte kosten aan te passen geen overwegingen heeft gewijd aan het compenseren van onderrendementen in eerdere jaren. In de toelichting op dit wetsartikel schrijft de wetgever dat als de inkomsten gebaseerd worden op de wettelijke formule, de situatie zich kan voordoen dat de netbeheerder in de nieuwe reguleringsperiode een winst kan behalen die het redelijk rendement te boven gaat. De wetgever acht dat niet gewenst en geeft ACM daarom de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen aan de efficiënte kosten. ACM concludeert hieruit dat de wetgever de bedoeling heeft om eventueel aanwezige overrendementen aan het einde van de vorige reguleringsperiode in de nieuwe reguleringsperiode weg te nemen.

*Conclusie zienswijze “Toetsingskader begininkomsten niet beperken tot 1 jaar”*

257. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 36 “Begininkomsten altijd aanpassen aan efficiënte kosten”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “Begininkomsten altijd aanpassen aan efficiënte kosten”*

258. VEMW is van mening dat de begininkomsten altijd aangepast dienen te worden aan de efficiënte kosten.
259. Indien de begininkomsten afwijken van de efficiënte kosten kan ACM de begininkomsten van netbeheerders, in afwijking van de wettelijke formules van de E-wet, vaststellen op het efficiënte kostenniveau. In haar zienswijze op alle ontwerpbesluiten is VEMW van mening dat de toepassing van deze zogenoemde one-off geen bevoegdheid is, maar een verplichting. Dit zou volgen uit de Europese regelgeving. Het kan naar de mening van VEMW niet zo zijn dat afnemers meer dan de efficiënte kosten in rekening gebracht krijgen.

*Reactie zienswijze “Begininkomsten altijd aanpassen aan efficiënte kosten”*

260. De wetgever heeft in artikel 41c van de E-wet de bevoegdheid opgenomen om de begininkomsten aan te passen aan het efficiënte kostenniveau. Uit de redactie van de wettelijke bepaling blijkt dat het gaat om een discretionaire bevoegdheid. In de wettekst is immers het woord ‘kan’ opgenomen. Ook uit de parlementaire geschiedenis bij genoemde





artikelen kan worden afgeleid dat het gaat om een discretionaire bevoegdheid.<sup>37</sup> ACM mag de begininkomsten aanpassen, maar uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet dat dit *moet*.

261. ACM is van mening dat het toetsingskader voor de begininkomsten zoals ACM dit nu heeft ingevuld past binnen de E-wet binnen het Europese recht. VEMW onderbouwt niet waarom dit niet het geval zou zijn.

*Conclusie zienswijze “Begininkomsten altijd aanpassen aan efficiënte kosten”*

262. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 37 “Aanleidingstoets: vaststelling verwachte kosten systeemtaken lijkt conceptuele fout”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja

*Samenvatting zienswijze “Aanleidingstoets: vaststelling verwachte kosten systeemtaken lijkt conceptuele fout”*

263. In haar zienswijze onderschrijft TenneT de wijze waarop de aanleidingstoets wordt uitgevoerd. ACM kijkt daarbij in de visie van TenneT terecht naar de netbeheerder als geheel: naar de begininkomsten en de verwachte kosten van de transporttaken en de systeemtaken. TenneT signaleert dat bij de aanleidingstoets een conceptuele fout gemaakt lijkt te worden die verband houdt met de toerekening van 40% van de kosten van het EHS-netwerk aan de systeemtaken. Bij de vaststelling van de totale verwachte kosten worden volgens TenneT ten onrechte de tariefinkomsten voor de systeemtaak opgeteld bij de verwachte kosten voor de transporttaken. Beiden zouden echter gebaseerd moeten zijn op de gegevens en de methodiek om de verwachte kosten voor 2016 te berekenen. Conceptueel gezien zou de schatting voor de verwachte kosten voor de systeemtaken dan ook bepaald moeten worden met inachtneming van de verwachte kosten voor de 40% van de kosten van het EHS-net. In de huidige formules voor het bepalen van de verwachte totale kosten worden echter de begininkomsten voor de systeemtaken gehanteerd.

*Reactie zienswijze “Aanleidingstoets: vaststelling verwachte kosten systeemtaken lijkt conceptuele fout”*

264. De stelling van TenneT dat in de formulebijlage<sup>38</sup> en in het concept van het x-factormodel een fout in de aanleidingstoets zat, is juist. ACM had hier inderdaad bij de berekening van de

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2008/2009, 31 904, nr. 3, p 30-31.



totale verwachte kosten de *tariefinkomsten* ter dekking van de beheerkosten van de systeemtaak betrokken. Dit was foutief: hier moeten de *geschatte kosten* van de beheerkosten van de systeemtaak bij opgeteld worden. Daarvoor dienen de beheerkosten van de systeemtaak geschat te worden zoals aangegeven in het methodebesluit systeemtaken TenneT, dus op basis van 40% van de werkelijke kosten van EHS in 2013-2015 en met gebruikmaking van de cpi en de *frontier shift*.<sup>39</sup> ACM heeft dit in de formulebijlage en het x-factormodel aangepast. In het x-factormodel werden bij de redelijkheidstoets de geschatte kosten van de beheerkosten van de systeemtaak overigens wel op de juiste wijze bepaald.

265. Naar aanleiding van de zienswijze van TenneT constateert ACM dat er onduidelijkheid zit in de tekst van het ontwerpbesluit systeemtaken TenneT. In randnummer 107 van het besluit systeemtaken TenneT verduidelijkt ACM dat de toetsing op de begininkomsten ook van toepassing is op de *beheerkosten* van de systeemtaken. Het toetsingskader van de begininkomsten is namelijk niet van toepassing op de uitvoeringskosten en de inkoopkosten van de systeemtaak, omdat voor deze kosten een andere reguleringssystematiek gebruikt wordt. Dat geeft ACM nu in twee nieuwe randnummers in paragrafen 8.3 en 8.4 van het methodebesluit systeemtaken TenneT expliciet aan.

*Conclusie zienswijze “Aanleidingstoets: vaststelling verwachte kosten systeemtaken lijkt conceptuele fout”*

266. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten. Deze wijziging is terug te vinden in bijlage 1 van het methodebesluit transporttaken TenneT en paragraaf 8.2, 8.3 en 8.4 en bijlage 1 van het methodebesluit systeemtaken TenneT.

### **Zienswijze 38 “Redelijkheidstoets is onvoldoende duidelijk”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “Redelijkheidstoets is onvoldoende duidelijk”*

267. In haar zienswijze op alle ontwerpbesluiten stelt VEMW dat ACM meer inzicht moet geven in de toepassing van de redelijkheidstoets. De huidige beschrijving van de redelijkheidstoets in het besluit is volgens VEMW onvoldoende duidelijk.

<sup>38</sup> Formule 18 van de formulebijlage bij het ontwerpbesluit transporttaken TenneT 2017-2021.

<sup>39</sup> Zie randnummer 106 van het ontwerpbesluit systeemtaken TenneT 2017-2021.



*Reactie zienswijze “Redelijkheidstoets is onvoldoende duidelijk”*

268. De redelijkheidstoets is alleen een onderdeel van de toetsing op de begininkomsten bij de landelijke netbeheerders en niet bij de regionale netbeheerders. Bij de landelijke netbeheerders acht ACM een extra toets op de redelijkheid noodzakelijk, omdat getoetst moet worden of de met de aanpassing van de begininkomsten beoogde doelen opwegen tegen de mogelijk nadelige gevolgen. Aangezien de tekst over de invulling van de redelijkheidstoets in de ontwerpbesluiten voor TenneT door VEMW als onvoldoende duidelijk wordt ervaren, licht ACM dit hier nader toe.
269. Als aan de toepassingsvoorwaarde en aan de aanleidingstoets is voldaan, zijn de begininkomsten ongelijk aan de efficiënte kosten en ongelijk aan de werkelijke kosten en past ACM in beginsel de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten aan. Daarbij moet ACM een afweging maken met het oog op de evenredigheid (redelijkheid) van de toepassing van de bevoegdheid. Als de begininkomsten op basis van de (wettelijke) formule hoger zijn de efficiënte kosten, kan ACM de begininkomsten terugbrengen naar het niveau van de efficiënte kosten. Het is echter mogelijk dat de werkelijke kosten hoger zijn dan de efficiënte kosten. Als de begininkomsten niet worden aangepast, heeft de netbeheerder een winst bovenop de werkelijke kosten van een zeker bedrag; in het methodebesluit aangeduid als een overrendement. Als de begininkomsten wel worden teruggebracht naar het niveau van de efficiënte kosten, dan leidt de netbeheerder een verlies ten opzichte van haar werkelijke kosten, aangeduid als een onderrendement. ACM moet dan een afweging maken, waarbij verschillende belangen meewegen. Enerzijds is dat het belang van betaalbaarheid door tarieven te hanteren die gebaseerd zijn op de efficiënte kosten. Anderzijds is dat belang van de netbeheerder die in dit geval geen volledige dekking van zijn werkelijke kosten ontvangt. ACM heeft ten aanzien van deze afweging besloten dat zij bij de landelijke netbeheerders de begininkomsten alleen aanpast als het weg te nemen overrendement (de winst ten opzichte van de werkelijke kosten) groter is dan het onderrendement dat daarmee voor de netbeheerder gecreëerd wordt (het verlies van de aangepaste begininkomsten ten opzichte van de werkelijke kosten). Ofwel, ACM vindt dat het middel niet erger moet zijn dan de kwaal.
270. Bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit heeft ACM een document met voorbeeldberekeningen naar de leden van de klankbordgroep gestuurd.<sup>40</sup> Paragraaf 2 daarvan gaat over de landelijke netbeheerders en dus ook over de redelijkheidstoets. De rekenvoorbeelden hierin laten zien wat in verschillende situaties de uitwerking van het toetsingskader is, inclusief de redelijkheidstoets.

---

<sup>40</sup> Op 5 april 2016 per mail aan de leden van de klankbordgroep gestuurd (zaaknummer 16.0080.29, documentnummer 2016402069).



*Conclusie zienswijze "Redelijkheidstoets is onvoldoende duidelijk"*

271. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**68/106**



## 5 Relatie tot tarievenbesluiten

### Zienswijze 39 “TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria”

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Ja, paragraaf 10.1 (transporttaken) en hoofdstuk 9 (systeemtaken)

#### Samenvatting zienswijze “TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria”

272. TenneT stelt in haar zienswijze dat zij het op een aantal punten niet eens is met de criteria die ACM hanteert voor nacalculatie.
273. Ten eerste is TenneT van mening dat de CBb uitspraak van 11 augustus 2015 (‘terugverdienbeginsel’) met zich mee brengt dat ACM schattingen voor toekomstige kosten, waarvan de schatting onzeker is en een netbeheerder de ontwikkeling niet zelf in de hand heeft, dient na te calculeren.<sup>41</sup> Op deze wijze is volgens TenneT geborgd dat een netbeheerder in staat wordt gesteld de efficiënte kosten terug te verdienen en dat afnemers niet meer betalen dan de (noodzakelijke) efficiënte kosten voor de genoten diensten. TenneT constateert dat de reguleringsmethode haar, op bepaalde onderdelen, niet in staat stelt om de efficiënte kosten terug te verdienen (bijvoorbeeld inkoopkosten E&V).
274. Ten tweede geeft TenneT aan dat ACM de woorden “het bestaan van een grote kans” heeft toegevoegd aan het criterium substantieel effect. Hierdoor ontstaat er volgens TenneT een andere lezing en invulling van het criterium.
275. Ten derde geeft het nacalculatiekader volgens TenneT onvoldoende zekerheid over de vraag wanneer het effect van een slechte schatting substantieel is. TenneT voegt daar aan toe dat volgens haar niet van belang is of het effect van een slechte schatting substantieel is. TenneT geeft aan dat het CBb onlangs nog bepaald heeft dat bij de toepassing van de  $\theta$  op niet-gebenchmarkte kosten het marginale karakter van de kosten niet uitmaakt voor het wel of niet vergoeden van (efficiënte) kosten.
276. Ten vierde stelt TenneT dat ACM, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, zoveel mogelijk zekerheid moet geven over het daadwerkelijk gebruik van de nacalculatiebevoegdheid. ACM mag het niet in het midden laten of zij wel of niet gebruik zal maken van haar nacalculatiebevoegdheid.

69/106

<sup>41</sup> CBb 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 2.4.



*Reactie zienswijze “TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria”*

277. In reactie op deze zienswijze beschrijft ACM allereerst het nacalculatiekader in relatie tot de doelen van de regulering. Vervolgens verduidelijkt ACM de stappen die zij doorloopt bij het toepassen van het nacalculatiekader. Daarna gaat zij in op de verschillende zienswijzen van TenneT op het nacalculatiekader.

Beschrijving nacalculatiekader

278. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 van het besluit heeft de wetgever tariefregulering op basis van een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten beoogd. Deze vorm van tariefregulering sluit aan bij verschillende wettelijke doelstellingen. Deze methodiek vindt namelijk een balans tussen de doelen (i) de regulering geeft prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de transporttaak, (ii) een netbeheerder behaalt een redelijk rendement en (iii) de regulering geeft voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte, betrouwbare en duurzame energievoorziening.

279. Met het ex ante inkomstenplafond kan een netbeheerder *achteraf bezien* wel een hoger of lager rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is, namelijk als hij hogere of lagere kosten realiseert dan het ex ante inkomstenplafond. De methode biedt dus geen gegarandeerd rendement. Dit past bij de doelstelling om een doelmatige bedrijfsvoering te stimuleren. Een positief verschil (bij lagere kosten) mag de netbeheerder houden, tegelijkertijd draagt hij een negatief verschil (bij hogere kosten) ook zelf. De methode stimuleert daarmee dat de netbeheerder zo efficiënt mogelijk werkt.

280. Door deze methode is het overigens waarschijnlijk dat de kosten die netbeheerders uiteindelijk maken zullen afwijken van de inschatting van de efficiënte kosten van ACM, ook wanneer de netbeheerder achteraf op basis van dan actuele inzichten als efficiënt wordt beoordeeld. Het kan dus zo zijn dat de inkomsten achteraf bezien geen volledige dekking bieden voor de efficiënte kosten. Een schatting maken gaat namelijk altijd gepaard met onzekerheden. Voor de tariefregulering geldt bijvoorbeeld dat kostenontwikkelingen die relevant zijn voor de bedrijfsvoering van netbeheerders niet op voorhand met zekerheid juist zijn te voorspellen.

281. Het ontbreken van garanties past echter bij de beoogde efficiëntieprikkels. Wanneer ACM zekerheden zou inbouwen voor onvoorspelbare ontwikkelingen, neemt dit voor netbeheerders de prikkels weg om op deze kosten te besparen. Ook kan een dergelijke zekerheid voor specifieke kosten de afwegingen van een netbeheerder verstoren. Stel dat een netbeheerder voor het oplossen van een probleem kan kiezen tussen een vervangingsinvestering of hogere onderhoudskosten. Als hij een gegarandeerd rendement heeft op investeringen terwijl operationele kosten geen gegarandeerde vergoeding kennen, dan maakt dat het voor de netbeheerder aantrekkelijk om voor de vervangingsinvestering te kiezen, ongeacht of dit tot een doelmatigere bedrijfsvoering leidt. Concluderend: beoogd is dat de kosten van een



efficiënte netbeheerder naar verwachting gedekt worden. Daarmee wordt een prikkel tot doelmatigheid gegeven. Hoe meer garanties ACM geeft door na te calculeren, hoe meer aan het uitgangspunt van het bevorderen van doelmatigheid wordt afgedaan. Nacalculatie is dan ook een uitzondering, waartoe uitsluitend wordt overgegaan als dat noodzakelijk is.

282. Het ex ante inkomstenplafond biedt als gezegd een goede balans tussen de verschillende relevante wettelijke doelstellingen. Wanneer het voor ACM niet goed mogelijk is om op een goede manier invulling te geven aan deze reguleringsmethode, kan een afwijking aan de orde zijn. Dit is het geval wanneer ACM niet in staat is de verwachte efficiënte kosten op een representatief niveau vast te stellen. In die omstandigheid geeft de standaardmethode een grote kans op een rendement dat substantieel hoger of lager is dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. De balans tussen efficiëntieprikkels aan de ene kant en financierbaarheid en het voorkómen van overrendementen aan de andere kant wordt hiermee verstoord. Voor deze gevallen beschikt ACM over een nacalculatiebevoegdheid. Nacalculatie biedt namelijk een gegarandeerd rendement. Dit gaat echter wel ten koste van de efficiëntieprikkels. ACM kan hierdoor voldoende rekening houden met het belang van een rendement dat (naar verwachting op voorhand) in het economisch verkeer gebruikelijk is.
283. ACM is terughoudend met het toepassen van de nacalculatiebevoegdheid. Zoals bovenstaand beschreven, gaat nacalculatie ten koste van de efficiëntieprikkels en kan nacalculatie van specifieke kosten afwegingen van een netbeheerder verstoren. ACM kiest daarom uitsluitend bij wege van uitzondering voor nacalculatie als dit vanuit het oogpunt van financierbaarheid of het voorkómen van overwinsten noodzakelijk is.
284. ACM merkt hierbij op dat de uitvoering van de nacalculatie pas plaatsvindt in de jaarlijkse tarievenbesluiten. ACM kiest er echter voor om vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de toepassing van de nacalculatiebevoegdheid. ACM geeft daarom al in het methodebesluit aan welke kosten zij voornemens is na te calculeren en welke niet. Daarmee verschaft ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders over haar voornemen tot nacalculatie. Deze duidelijkheid komt ten goede aan de financierbaarheid van de netbeheerder. Investeerders weten namelijk al welke kosten ACM zal nacalculeren. In het bijzonder is deze aankondiging van belang, wanneer ACM in het kader van de methodebesluiten voor een specifiek onderdeel niet tot een goede schatter van de efficiënte kosten kan komen. De aankondiging van nacalculatie in het methodebesluit voorziet er dan namelijk in dat duidelijk is dat ACM binnen de tariefregulering als geheel op afdoende manier rekening houdt met de omstandigheid dat de methode voor een specifiek onderdeel geen goede schatter voor efficiënte kosten bevat. In uitzonderlijke situaties is het mogelijk dat ACM bij het vaststellen van de tarieven besluit om een aangekondigd voornemen tot nacalculatie niet uit te voeren of om kosten die ACM niet voornemens was na te calculeren toch na te calculeren.



Criteria nacalculatiekader

285. ACM heeft drie criteria opgesteld waaraan zij toetst of sprake is van een uitzonderingssituatie waarvoor een vooraf aangekondigd voornemen tot nacalculatie van een specifieke kostenpost aangewezen is. ACM kiest slechts voor een nacalculatie als is voldaan aan elk van de volgende criteria:
- (i) de kosten zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;
  - (ii) er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
  - (iii) de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.
286. Indien aan deze cumulatieve criteria is voldaan, vindt ACM het gerechtvaardigd om een voornemen tot nacalculatie op te nemen in het methodebesluit. Dit leidt dan weliswaar tot een verminderde efficiëntieprikkel en tot een verstoring van afwegingen van een netbeheerder, maar zonder nacalculatie is het aannemelijk (een grote kans) dat er een zodanig groot verschil ontstaat tussen de inkomsten en de kosten dat de financierbaarheid van de netbeheerder in het geding komt of overwinsten ontstaan (substantieel financieel effect). ACM kijkt bij de toets aan dit criterium naar zowel de kans dat een effect zich voordoet als de omvang van het effect (kans\*effect). Daarbij is van belang dat een netbeheerder niet zelf in staat is om het risico af te dekken (niet door de netbeheerder te beheersen). Tot slot zal ACM de nacalculatiebevoegdheid niet gebruiken om risico's te beperken waar de netbeheerder al op een andere wijze voor gecompenseerd wordt.
287. ACM gaat nu in op de zienswijzen van TenneT op het nacalculatiekader. Dit betreft de volgende aspecten:
1. De implicaties van de CBB uitspraak van 11 augustus 2015 op de toepassing van de nacalculatiebevoegdheid
  2. De toevoeging van 'een grote kans'
  3. De materialiteitsvereiste voor nacalculatie
  4. Rechtszekerheid.

CBb 11 augustus 2015 ('vergoeding efficiënte kosten')

288. ACM is het niet met TenneT eens dat de uitspraak van het CBb van 11 augustus 2015 impliceert dat kosten moeten worden nagecalculeerd indien de realisatie afwijkt van de schatting. Zoals eerder beschreven stelt ACM een ex ante inkomstenplafond vast ter hoogte van de verwachte efficiënte kosten. Het is inherent aan tariefregulering op basis van een ex ante inkomstenplafond dat er verschillen tussen verwachte efficiënte kosten en achteraf gerealiseerde (efficiënte) kosten zijn. Deze verschillen dienen in beginsel voor rekening en risico van de netbeheerder te zijn. Anders ontbreekt de door de wetgever beoogde efficiëntieprikkel.
289. In zienswijze *"De relevante rechtspraak ontbreekt in het beoordelingskader"* heeft ACM beschreven op welke wijze zij de uitspraak van het CBb interpreteert. Met de uitspraak heeft het CBb niet geoordeeld dat alle *achteraf gezien* efficiënte kosten moeten worden vergoed.





De uitspraak van het CBb verzet zich dus niet tegen regulering op basis van een ex ante inkomstenplafond en impliceert dus ook niet dat ACM verschillen tussen geschatte en gerealiseerde kosten moet nacalculeren.

290. Wel is ACM het met TenneT eens dat wanneer de efficiënte kosten niet goed te schatten zijn, dit aanleiding kan zijn om specifieke kosten na te calculeren. Wanneer daartoe aanleiding is heeft ACM beschreven in het nacalculatiekader. ACM is van mening dat zij met deze criteria en de wijze van toetsing niet in strijd handelt met de uitspraak van het CBb. TenneT motiveert ook niet op welke wijze de door ACM gehanteerde criteria strijdig zijn met deze uitspraak.

Toevoeging “een grote kans”

291. ACM is het niet eens met de stelling van TenneT dat door de toevoeging van “een grote kans” een andere lezing van het criterium ontstaat. De toevoeging betreft volgens ACM slechts een verduidelijking en geen wijziging. In de vorige reguleringsperiode gaf ACM op gelijke wijze invulling aan dit criterium. ACM is van mening dat ook zonder de toevoeging van “een grote kans” het criterium niet anders gelezen kan worden. Uit de zienswijze van TenneT blijkt ook niet tot welke andere lezing deze toevoeging leidt.
292. In de beschrijving van het nacalculatiekader heeft ACM toegelicht dat zij vooraf duidelijkheid verschaft over de nacalculaties die zij voornemens is uit te voeren. Daarbij heeft ACM ook uiteengezet dat zij in beginsel slechts tot een vooraf aangekondigd voornemen tot nacalculatie over gaat als dat vanuit het oogpunt van de financierbaarheid of het voorkómen van overwinsten noodzakelijk is. ACM is van mening dat daarvan slechts sprake is als er een grote kans is op een substantieel financieel effect (kans\*effect).
293. In uitzonderlijke situaties waarin een kleine kans op een substantieel financieel effect zich toch materialiseert kan ACM er alsnog voor kiezen om na te calculeren. Een kleine kans op een substantieel financieel effect is echter onvoldoende aanleiding om vooraf aan te kondigen dat ACM de kosten zal nacalculeren ongeacht de uitkomst en daarmee nacalculatie tot uitgangspunt te nemen, in afwijking van de hoofdregel dat een efficiëntieprikkel wordt gegeven.

Materialiteitsvereiste

294. ACM is het niet eens met de stelling van TenneT dat het voor de toepassing van de nacalculatiebevoegdheid niet relevant is of het effect van een slechte schatting substantieel is.
295. In de beschrijving van het nacalculatiekader heeft ACM uitgelegd waarom zij slechts tot een vooraf aangekondigd voornemen tot nacalculatie over gaat als dat vanuit het oogpunt van de financierbaarheid of het voorkomen van overwinsten noodzakelijk is. Nacalculatie leidt namelijk tot een verminderde efficiëntieprikkel en kan afwegingen van netbeheerders verstoren. Alleen wanneer financiële effecten substantieel zijn, gaan de belangen van financierbaarheid en voorkomen van overwinsten zo zwaar wegen dat het uitschakelen van efficiëntieprikkels aan de orde kan zijn. Een materialiteitsvereiste is daarom volgens ACM



aangewezen. Daar komt bij dat als ACM ook bij een kleine kans op een klein financieel effect kosten zou nacalculeren, ACM dan praktisch alle kosten van TenneT zou moeten nacalculeren. Tariefregulering op basis van een ex ante inkomstenplafond – zoals door de wetgever is beoogd – is dan niet mogelijk.

296. De door TenneT aangehaalde uitspraak ziet op de vaststelling van het ex ante inkomstenplafond en niet op het verrekenen van verschillen tussen het ex ante vastgestelde inkomstenplafond en de ex post gerealiseerde kosten via nacalculatie. De uitspraak is dan ook niet van invloed op de toepassing van de nacalculatiebevoegdheid.
297. ACM is het ook niet eens met de stelling van TenneT dat het nacalculatiekader onvoldoende zekerheid geeft over de vraag wanneer het effect van een slechte schatting substantieel is.
298. ACM heeft bij de nacalculatiecriteria verduidelijkt dat zij beoordeelt of er een grote kans op een substantieel financieel effect is (kans\*effect). De omvang van een effect is dus op zichzelf niet bepalend voor de beslissing of ACM nacalculeert. Ook de waarschijnlijkheid van een effect is daarvoor relevant. ACM toetst hierbij zo goed als mogelijk aan deze criteria, dit is echter geen exacte wetenschap.
299. ACM leest in deze zienswijze ook een verzoek van TenneT aan ACM om in een algemene regel te kwantificeren wat volgens ACM kwalificeert als substantieel financieel effect. ACM kiest hier bewust niet voor. In de beschrijving van het nacalculatiekader heeft ACM uiteengezet dat het ontbreken van garanties past bij de beoogde efficiëntieprikkels. Als ACM bijvoorbeeld een bedrag in euro's noemt dat als substantieel financieel effect kwalificeert en kosten nacalculeert indien het verschil tussen schatting en realisatie groter is dan dit bedrag, doet dat af aan de beoogde efficiëntieprikkels.
300. ACM kiest er daarom voor om vooraf duidelijk te maken welke kosten zij voornemens is na te calculeren en welke niet. ACM maakt bij die keuze duidelijk op welke wijze zij getoetst heeft of er sprake is van een grote kans op een substantieel financieel effect. Naar de mening van ACM is daarmee duidelijk op welke wijze ACM tot haar beslissing is gekomen.

#### Rechtszekerheid

301. ACM is het met TenneT eens dat ACM, voor zover dat nodig is voor de beoordeling van het methodebesluit, duidelijkheid moet verschaffen over het gebruik van de nacalculatiebevoegdheid. ACM is van mening dat het methodebesluit deze duidelijkheid ook verschaft. ACM licht in het methodebesluit toe welke nacalculaties zij voornemens is uit te voeren en welke niet. De uitvoering van de nacalculaties vindt plaats in de tarievenbesluiten. Een voornemen tot nacalculatie betekent dat ACM de nacalculatie zal uitvoeren, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen. Evenzo betekent een voornemen om de tarieven niet te corrigeren dat ACM de tarieven niet zal corrigeren, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit wel te doen.



*Conclusie zienswijze “TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria”*

302. Deze zienswijze van TenneT heeft geleid tot een wijziging in de motivering in de methodebesluiten. Deze wijziging is opgenomen in hoofdstuk 10 van het methodebesluit transporttaken TenneT en hoofdstuk 9 van het methodebesluit systeemtaken TenneT. Deze zienswijze van TenneT heeft ook geleid tot een ambtshalve wijziging in de motivering in de methodebesluiten van andere netbeheerders.

***Zienswijze 40 “Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”***

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Ja, paragraaf 10.1

*Samenvatting zienswijze “Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”*

303. TenneT is van mening dat nacalculatie van de inkoopkosten E&V nog steeds is aangewezen, omdat de inkoopkosten nog steeds slecht te schatten zijn en omdat de effecten van misschattingen substantieel kunnen zijn.

304. Voor TenneT is onduidelijk hoe ACM op basis van een vergelijking met de algemene operationele kosten tot de conclusie heeft kunnen komen dat de inkoopkosten niet slecht zijn te schatten. Een fluctuatie tussen EUR 48 miljoen en EUR 75 miljoen is moeilijk relatief stabiel te noemen. Verder heeft ACM onderzoek gedaan naar de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten E&V. Volgens TenneT blijkt uit de motivering van ACM dat zij achteraf probeert het verschil tussen de gerealiseerde en geschatte netverliezen te verklaren, omdat ACM stelt dat een verwachte trendgroei van de hoeveelheid netverliezen zich niet heeft voorgedaan. Voor TenneT is onduidelijk hoeveel beter de schatting was geweest indien ACM geen rekening had gehouden met groei van de hoeveelheid netverliezen. Bovendien is volgens TenneT de hoeveelheid netverliezen wel degelijk toegenomen, maar zijn tegelijkertijd de prijzen gedaald.

305. TenneT stelt dat het financiële effect van een misschatting substantieel kan zijn. Een misschatting kan zowel leiden tot een substantieel overrendement als een onderrendement. Het niet nacalculeren van de inkoopkosten E&V in de periode 2011-2015 zou een effect hebben op het bedrijfsresultaat van TenneT met een orde grootte van 22%. Nergens in de methodebesluiten is aangeduid wanneer een effect substantieel te noemen is. Gelet op de marges bij de begininkomsten gaat TenneT ervan uit dat verschillen groter dan 5% aanzienlijk of substantieel te noemen zijn. De verschillen voor de jaren 2013, 2014 en 2015 voor de inkoopkosten E&V zijn 28%, 18% en 16%. Dit is substantieel volgens TenneT.



*Reactie zienswijze “Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”*

306. ACM heeft naar aanleiding van deze zienswijze van TenneT de motivering in het besluit aangepast. In deze aangepaste motivering heeft ACM verduidelijkt op welke wijze zij getoetst heeft aan de nacalculatiecriteria. ACM komt bij die toets tot de conclusie dat er geen sprake is van een grote kans op een substantieel effect. ACM is het dan ook niet eens met de zienswijze van TenneT dat nacalculatie van de inkoopkosten E&V nog steeds aangewezen is. ACM zal hieronder eerst ingaan op de toets en vervolgens reageren op de zienswijzen.

#### Toetsing inkoopkosten E&V TenneT

307. ACM vindt het niet langer noodzakelijk om voor de inkoopkosten E&V van TenneT een vooraf aangekondigde nacalculatie op te nemen. Zoals beschreven in de reactie op de zienswijze *“TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria”* leidt nacalculatie tot een verminderde efficiëntieprikkel en kan nacalculatie van een specifieke kostenpost afwegingen van netbeheerders verstoren. ACM gaat daarom slechts over tot nacalculatie als dit noodzakelijk is voor de financierbaarheid van de netbeheerder of om overwinsten te voorkomen. Om te beoordelen of nacalculatie noodzakelijk is toetst ACM aan de nacalculatiecriteria.

308. Bij de toets aan de criteria voor nacalculatie komt ACM tot de conclusie dat er voor de inkoopkosten E&V geen sprake is van een grote kans op een substantieel financieel effect dat niet door de netbeheerder te beheersen is. ACM ziet daarom geen reden om voor de inkoopkosten E&V nog langer een uitzondering te maken door deze kosten na te calculeren. ACM vindt deze wijziging wenselijk omdat hierdoor de efficiëntieprikkels voor de inkoopkosten E&V toenemen en afwegingen van TenneT niet langer worden verstoord, terwijl de toename van het financiële risico beperkt lijkt.

309. Vanwege de doelen van de regulering, is het van belang dat ook ten aanzien van de inkoopkosten E&V efficiëntieprikkels worden gegeven.

310. De inkoopkosten E&V voor de transporttaak bestaan uit de kosten voor de inkoop van netverliezen, de inkoop van blindvermogen en het oplossen van transportbeperkingen. TenneT is vrij bij de inkoop van netverliezen en blindvermogen te bepalen hoe zij haar inkoopprocedures inricht. Wat TenneT inkoop, wanneer TenneT inkoop en met welke frequentie TenneT inkoop is van invloed op de kosten. Ook kan TenneT bij het netontwerp rekening houden met de hoeveelheid netverlies die het net veroorzaakt. De lengte van een traject en het gebruikte geleidermateriaal zijn van invloed op de hoeveelheid netverliezen. Daarnaast kan TenneT oude installaties vervangen door nieuwe installaties. Daarnaast kan TenneT om de spanning in het net op het juiste niveau te houden kiezen tussen het afsluiten van contracten met producenten voor de levering van blindvermogen (inkoopkosten E&V) of zelf investeren in het netwerk (investeringsuitgaven). Ook bij het oplossen van transportbeperkingen kan TenneT een afweging maken tussen zelf investeren in het netwerk



om congestie op te lossen (investeringsuitgaven) of het afkopen van de voorgenomen transacties van partijen in een congestiegebied (inkoopkosten E&V). Door in te zetten op verdergaande samenwerking tussen TSO's in Europa om operationele en inkoopprocedures te stroomlijnen kan TenneT de kosten beïnvloeden.

311. De inkoopkosten E&V voor de systeemtaak bestaan uit kosten voor de inkoop van primaire reserve-, regel- en noodvermogen en herstelvoorzieningen. Ook hier is van belang hoe TenneT haar inkoopprocedures inricht en dat TenneT inzet op verdere samenwerking tussen TSO's in Europa op het gebied van systeembeheer en centralisatie van inkoop. Wat TenneT inkoop, wanneer TenneT inkoop, met welke frequentie en bij welke (Europese) marktpartijen is van invloed op de kosten. Daarbij is ook van belang dat TenneT potentiële aanbieders van deze vermogens betreft, zoals bijvoorbeeld duurzame productie door middel van wind en zon, en nieuwe aanbieders aanspoort om mee te bieden. Illustratief voor het potentieel is de kostendaling voor de inkoop van primair reservevermogen in 2014 en 2015 en de halvering van het benodigde noodvermogen door de samenwerking met TSO's uit Duitsland en België.
312. Er zijn dus verscheidene keuzes die TenneT in haar bedrijfsvoering moet en kan maken, die van invloed zijn op de inkoopkosten E&V. Vaak moet TenneT daarbij een afweging maken tussen verschillende alternatieven, waarbij het ene alternatief leidt tot hogere inkoopkosten E&V en het andere alternatief tot een stijging van andere kosten. Als een stijging van de inkoopkosten E&V wordt nagecalculeerd en een stijging van een andere kostenpost niet, kan dat TenneT een prikkel geven om inefficiënte keuzes te maken. Het is daarom vanuit het oogpunt van de doelstellingen van de regulering wenselijk dat de methode van regulering afwegingen die TenneT moet maken niet verstoort en dat TenneT zich inspant om efficiënt te opereren. Het uitgangspunt is dan ook dat alle kosten, ook de inkoopkosten E&V, worden gedekt met de vooraf vastgestelde inkomsten.
313. ACM heeft zich ten behoeve van dit methodebesluit dan ook opnieuw over de vraag gebogen of er een dwingende grond is om ten aanzien van de inkoopkosten E&V een uitzondering te blijven maken. Die grond is uitsluitend aanwezig als aan alle criteria van het nacalculatiekader wordt voldaan. Is dat niet het geval, dan is het van belang dat geen afbreuk wordt gedaan aan de hoofdregel dat efficiëntie wordt bevorderd via de methode van vooraf ingeschatte efficiënte kosten.
314. ACM licht de toets aan de criteria nader toe. ACM maakt daarbij een onderscheid tussen de inkoopkosten E&V voor de transporttaak en de inkoopkosten E&V voor de systeemtaak.

#### Inkoopkosten E&V transporttaak

315. ACM toetst allereerst aan het eerste criterium: zijn de kosten slecht te schatten? ACM concludeert dat niet met zekerheid is vast te stellen of de inkoopkosten E&V voor de transporttaak goed of slecht te schatten zijn. ACM maakt voor deze toets een onderscheid



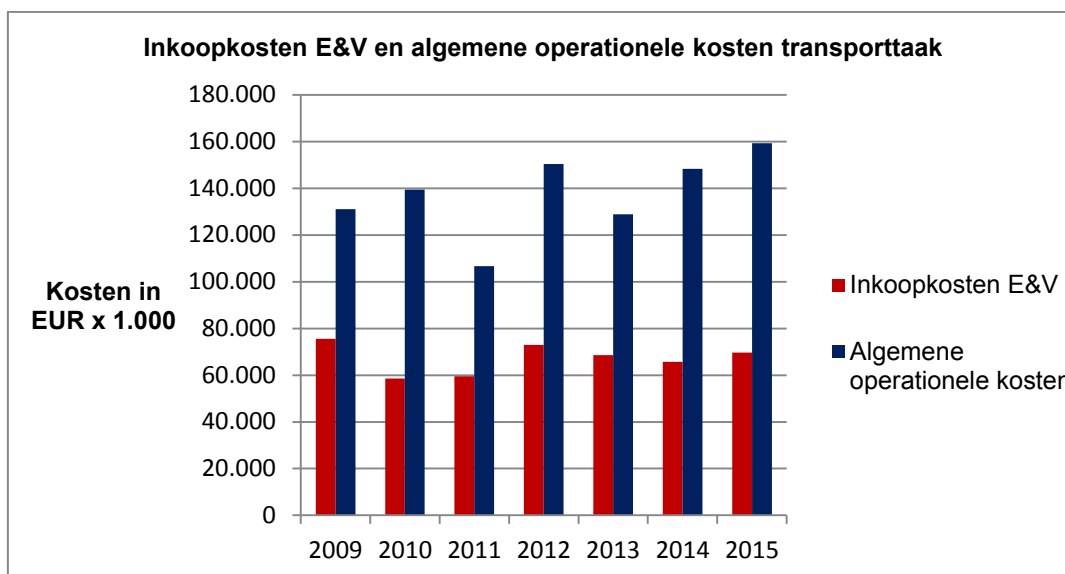
tussen een onzuivere schatting of een zuivere maar onbetrouwbare schatting.<sup>42</sup> Net als voor andere kosten schat ACM de toekomstige inkoopkosten E&V op basis van gerealiseerde kosten in voorgaande jaren. ACM ziet geen reden om te veronderstellen dat deze schatting op voorhand te hoog of te laag is. ACM gaat er daarom van uit dat de schatting van de kosten zuiver is. Vervolgens kijkt ACM naar de betrouwbaarheid van de schatting. ACM constateert dat er onzekerheid is over de ontwikkeling van de inkoopkosten E&V. Veranderende energieprijzen of hoeveelheden hebben een effect op de kosten. Als de energieprijzen stijgen, komen de kosten hoger uit dan vooraf ingeschat en vice versa. De effecten van prijs- en volumestijgingen zijn slechts gedeeltelijk door een netbeheerder te beheersen. De schatting van de inkoopkosten E&V is dus in zekere mate onbetrouwbaar en daarmee niet perfect. De vervolgvraag is of deze onzekerheid onwenselijke financiële gevolgen heeft.

316. ACM toetst bij het tweede criterium of er een grote kans is op een substantieel financieel effect dat niet door de netbeheerder te beheersen is. ACM komt tot de conclusie dat er *een* kans is op *een* financieel effect, maar niet dat er *een grote* kans is op *een substantieel* financieel effect. ACM komt tot deze conclusie omdat de inkoopkosten E&V voor de transporttaak van TenneT de laatste jaren een relatief stabiele kostenpost zijn. De schatting van de inkoopkosten energie is dus in zekere mate onbetrouwbaar, maar de onbetrouwbaarheid is niet zo groot dat er een grote kans is op een substantieel financieel effect. Andere kostenposten, zoals de algemene operationele kosten, fluctueren meer en zijn in die zin minder goed voorspelbaar dan de inkoopkosten E&V. Onderstaande grafiek geeft het verloop van de inkoopkosten E&V en de algemene operationele kosten in de jaren 2009-2015 voor de transporttaak van TenneT weer.<sup>43</sup> Uit deze grafiek blijkt dat de inkoopkosten E&V in de afgelopen zeven jaren tussen de EUR 59 miljoen en EUR 75 miljoen lagen. In dezelfde periode fluctueerden de algemene operationele kosten meer. Deze lagen tussen de EUR 107 miljoen en EUR 159 miljoen. De fluctuaties van de inkoopkosten E&V zijn dus relatief gering. De ontwikkeling van de algemene operationele kosten laat zien dat TenneT dergelijke fluctuaties op kan vangen. ACM ziet daarom geen aanleiding om te concluderen dat er bij een schatting op basis van de gerealiseerde kosten in de jaren 2013-2015 een grote kans is dat er in de reguleringsperiode 2017-2021 een groot substantieel effect ontstaat dat niet door TenneT te beheersen is.

---

<sup>42</sup> Een zuivere schatter is de schatter die gemiddeld genomen de juiste waarde oplevert voor dat wat geschat wordt.

<sup>43</sup> ACM kijkt naar de gerealiseerde kosten sinds 2009 omdat de overdracht van de HS-netten aan TenneT toen grotendeels was afgerond, waardoor de jaren goed met elkaar te vergelijken zijn. In het ontwerpbesluit heeft ACM ook de kosten in 2008 in de analyse betrokken. Deze getallen blijken echter niet goed te vergelijken. De inkoopkosten E&V voor de HS-netten liggen in 2008 veel lager dan in 2009, wat erop duidt dat de HS-netten nog niet volledig overgedragen waren aan TenneT. In deze analyse voegt ACM daarom de realisaties van 2015 aan de analyse toe en laat de realisaties uit 2008 buiten beschouwing.



79/106

317. Ondanks het relatief stabiele kostenverloop van de inkoopkosten E&V zijn er in de jaren 2011-2013 relatief grote verschillen geweest tussen de geschatte inkoopkosten E&V en de gerealiseerde kosten. Deze verschillen zijn echter niet het gevolg van plotselinge kostenstijgingen of kostendalingen maar zijn het gevolg van een achteraf bezien te ruime schatting van deze kosten in voorgaande methodebesluiten. Zo heeft ACM een groei van de netverliezen van 4% per jaar geschat in de reguleringsperiode 2011-2013. Deze trend heeft zich achteraf bezien niet voortgedaan in deze jaren. Ook heeft ACM de *frontier shift* niet toegepast bij de schatting van de inkoopkosten E&V. Niet toepassen van de *frontier shift* leidt tevens tot een hogere schatting, omdat de schatting niet gecorrigeerd wordt voor verwachte dynamische efficiëntieverbetering. Voor de reguleringsperiode 2017-2021 zal ACM de *frontier shift* wel toepassen. Omdat ACM een groei van de hoeveelheid netverliezen van 4% per jaar heeft verondersteld en geen *frontier shift* heeft toegepast, lag de schatting hoger dan de realisatie. De kosten waren echter relatief stabiel.
318. Omdat de kosten al zeven jaar stabiel zijn heeft ACM geen reden om te veronderstellen dat er een grote kans is dat er een groot verschil ontstaat tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten E&V. De grotere verschillen tussen geschatte en gerealiseerde inkoopkosten E&V in de jaren 2011-2013 doen aan die conclusie niets af. Sterker nog, de oorzaken van deze verschillen zullen zich de komende reguleringsperiode niet voordoen door aanpassingen die ACM in de methode heeft gedaan.
319. ACM onderkent dat het mogelijk is dat de inkoopkosten E&V toevallig stabiel waren. In recente jaren zijn bijvoorbeeld de prijzen voor netverliezen gedaald terwijl de hoeveelheden zijn gestegen; daardoor zijn de kosten ongeveer gelijk gebleven. Als de prijzen en hoeveelheden tegelijkertijd waren gedaald of gestegen was het verloop van de kosten veel minder stabiel geweest. Als zo'n scenario zich voordoet zouden de inkoopkosten E&V

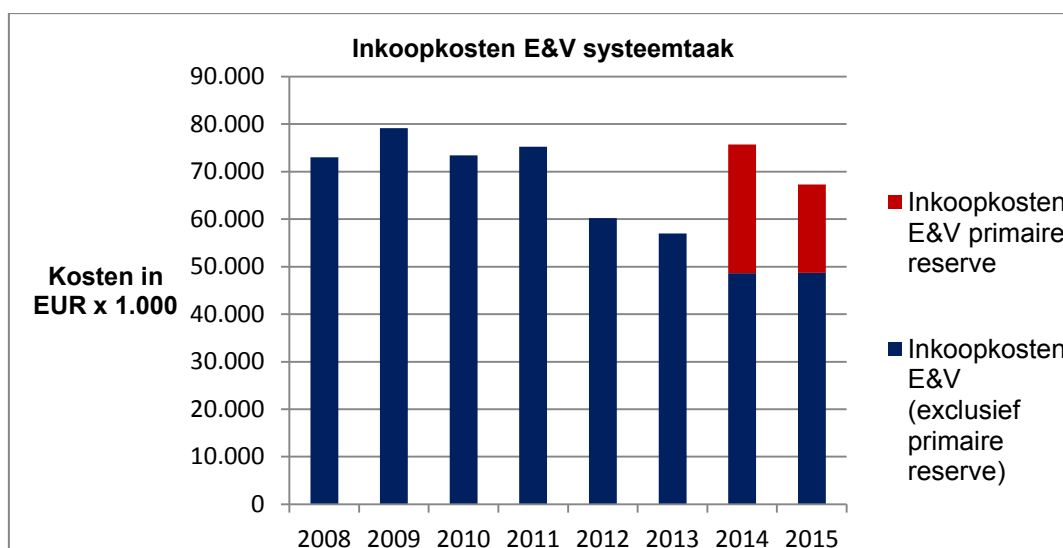


plotseling kunnen stijgen. ACM ziet echter in de ontwikkeling van de gerealiseerde inkoopkosten E&V geen reden om aan te nemen dat zo'n scenario waarschijnlijk is.

320. Het derde criterium waar aan getoetst wordt, is of een netbeheerder op een andere manier vergoed wordt voor het risico. Aan dit criterium hoeft alleen getoetst te worden wanneer voldaan is aan het tweede criterium. Toetsing aan dit criterium is daarom overbodig.

#### Inkoopkosten E&V systeemtaak

321. Ook voor de inkoopkosten E&V voor de systeemtaak komt ACM tot de conclusie dat er geen grote kans is op een substantieel financieel effect. De inkoopkosten E&V voor de systeemtaak laten sinds 2009 een dalende trend zien. Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van de inkoopkosten E&V voor de systeemtaak weer. De inkoopkosten E&V voor de systeemtaak laten een gestage daling zien. Sinds 2014 bevatten de inkoopkosten E&V voor de systeemtaak ook kosten voor de inkoop van primair reservevermogen. Daarvoor maakte TenneT in de jaren voor 2014 nog geen kosten. Deze kosten zijn daarom apart inzichtelijk gemaakt. ACM licht de ontwikkeling van de inkoopkosten E&V voor de systeemtaak nu toe.



322. De hoeveelheden voor regel- en noodvermogen dat TenneT tot haar beschikking moet hebben worden vastgesteld op basis van Europese afspraken. Deze afspraken zijn gebaseerd op zowel de normale verdeling van onbalans voor het regelvermogen als op het grootste mogelijke incident in Nederland (de uitval van de grootste installatie of interconnector) voor het reserve- (ook wel nood-)vermogen. Zolang het grootste incident niet verandert, blijven de in te kopen hoeveelheden gelijk. De prijzen zijn gestaag gedaald, waardoor ook de kosten zijn gedaald. Sinds 2014 is er voor TenneT een extra kostenpost voor de inkoopkosten E&V bijgekomen. Na een beslissing van ACM om de verplichting voor alle grote producenten voor het verplichte voorzien van primaire reserve af te schaffen moet TenneT sindsdien primair reservevermogen contracteren bij producenten. Voor 2014 maakte TenneT deze kosten nog niet.





323. Bij de toets aan het eerste criterium ziet ACM geen reden om te veronderstellen dat de schatting op basis van de gerealiseerde inkoopkosten E&V in het jaar ( $t-2$ ) voor de kosten in het jaar ( $t$ ) op voorhand te hoog of te laag is.<sup>44</sup> ACM gaat er daarom van uit dat de schatting van de kosten zuiver is. Wel is er onzekerheid over de ontwikkeling van de prijzen. De hoeveelheden liggen doorgaans vast, al is er ook een kans dat deze veranderen.
324. Vervolgens toets ACM of er een grote kans is op een substantieel financieel effect (het tweede criterium). ACM komt tot de conclusie dat er slechts sprake kan zijn van een substantieel financieel effect, als er sprake is van een grote prijsschok, een grote volumeschok of beiden. ACM ziet in de ontwikkelingen van de prijzen en de volumes geen reden om aan te nemen dat de kans op één van beide effecten groot is. Er is daarom ook voor de inkoopkosten E&V voor de systeemtaak geen sprake van een grote kans op een substantieel financieel effect.
325. Het derde criterium waar aan getoetst wordt, is of een netbeheerder op een andere manier vergoed wordt voor het risico. Aan dit criterium hoeft alleen getoetst te worden wanneer voldaan is aan het tweede criterium. Toetsing aan dit criterium is daarom overbodig.
326. Concluderend ziet ACM geen aanleiding om voor inkoopkosten E&V van TenneT op voorhand een nacalculatie aan te kondigen.

#### Reactie ingebrachte punten

327. In de beantwoording van de zienswijze “*TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria*” heeft ACM het nacalculatiekader en de nacalculatiecriteria nader toegelicht. Naar aanleiding van onderhavige zienswijze van TenneT heeft ACM de toets aan deze criteria verduidelijkt. ACM gaat nu in op de door TenneT in deze zienswijze naar voren gebrachte punten.
328. ACM is het niet met TenneT eens dat nacalculatie nog steeds is aangewezen omdat misschattingen substantieel kunnen zijn. Dat misschattingen substantieel *kunnen zijn*, is onvoldoende aanleiding om over te gaan tot een vooraf aangekondigd voornemen tot nacalculatie. ACM kiest slechts voor een vooraf aangekondigd voornemen tot nacalculatie als er een *grote* kans is op een substantieel financieel effect. ACM komt bij de toets aan de criteria tot de conclusie dat er geen sprake is van een grote kans op een substantieel financieel effect en ziet daarom geen aanleiding om de inkoopkosten E&V na te calculeren.
329. Verder stelt TenneT dat voor haar onduidelijk is hoe ACM op basis van een vergelijking met de algemene operationele kosten tot de conclusie is gekomen dat de inkoopkosten E&V niet slecht te schatten zijn. Een fluctuatie tussen EUR 48 miljoen en EUR 75 miljoen is volgens TenneT moeilijk stabiel te noemen. ACM heeft mede naar aanleiding van deze zienswijze de

---

<sup>44</sup> Voor de inkoopkosten E&V van TenneT voor de systeemtaak schat ACM de kosten voor het jaar ( $t$ ) op basis van de gerealiseerde kosten in het jaar ( $t-2$ ).



toets aan de criteria verduidelijkt. ACM gaat ervan uit dat hiermee duidelijk is hoe ACM tot de conclusie is gekomen dat het beter is de inkoopkosten E&V niet na te calculeren.

330. ACM is het ook niet eens met de stelling van TenneT dat ACM achteraf probeert het verschil tussen de gerealiseerde en geschatte netverliezen te verklaren. ACM heeft bij de toets aan de criteria verduidelijkt dat zij niet probeert om achteraf verschillen tussen geschatte en gerealiseerde kosten te verklaren. De aanzienlijke verschillen tussen de geschatte inkoopkosten E&V en de gerealiseerde inkoopkosten E&V zijn niet het gevolg van ontwikkelingen van de inkoopkosten E&V, maar van veronderstelde groei bij het schatten van de inkoopkosten E&V die zich vervolgens niet heeft voorgedaan. Nu ACM al zeven jaren een stabiel kostenverloop waarneemt, heeft ACM geen reden meer om te veronderstellen dat een schatting op basis van historische kosten zal leiden tot een substantieel financieel effect. Dat er verschillen tussen de geschatte inkoopkosten E&V en de gerealiseerde inkoopkosten E&V zijn geweest, doet aan die conclusie niet af.
331. TenneT merkt verder op dat voor haar onduidelijk is hoeveel beter de schatting was geweest indien ACM geen rekening had gehouden met groei van de hoeveelheid netverliezen. Dit is in dit geval niet relevant voor de toets aan de criteria. Zoals in het voorgaande randnummer toegelicht kijkt ACM bij de toets aan de criteria kijkt namelijk naar de ontwikkeling van de kosten.
332. Bij de toets aan de criteria gaat ACM ook in op de mogelijkheid dat de inkoopkosten E&V bij toeval een stabiel verloop kennen omdat prijzen en hoeveelheden zich mogelijk toevallig in tegengestelde richting hebben ontwikkeld. De stelling van TenneT dat de inkoopkosten E&V toevallig stabiel waren, heeft ACM zodoende expliciet bij de toets aan de criteria betrokken.
333. Met betrekking tot de stelling van TenneT dat haar bedrijfsresultaat in de jaren 2011-2015 22% hoger had gelegen indien ACM de inkoopkosten E&V niet had nagecalculeerd, merkt ACM het volgende op. Het effect op het bedrijfsresultaat kan een vertekend beeld geven. Indien door een stijging van andere kosten het bedrijfsresultaat laag was, is een effect dat in absolute zin klein is, ten opzichte van het bedrijfsresultaat juist groot. In de periode 2011-2015 was er in elk jaar sprake van een overschatting van de inkoopkosten E&V voor de transporttaken. De gemiddelde overschatting per jaar bedroeg EUR 17,5 miljoen. Een bedrag van EUR 17,5 miljoen is ongeveer gelijk aan 4% van de totale kosten voor de transporttaak (exclusief kosten die worden doorbelast aan de systeemtaken). Het verschil van gemiddeld EUR 17,5 miljoen is niet het gevolg van het feit dat de kosten plotseling zijn gedaald of gestegen, maar van het feit dat ten onrechte, in de schatting, een groei van de kostenpost werd verondersteld die zich vervolgens niet heeft voorgedaan. Nu ACM over een periode van zeven jaren een stabiele kostenontwikkeling waarneemt, schat ACM geen kostenstijging meer in voor de komende reguleringsperiode. Dat er in voorgaande jaren een verschil van gemiddeld EUR 17,5 miljoen was, is zodoende niet relevant voor de komende periode. Voor de komende periode zal ACM immers geen toename van kosten veronderstellen. Er kan



daardoor in de komende reguleringsperiode slechts een verschil ontstaan als de kosten plotseling stijgen of dalen, hetgeen zich in het verleden niet of nauwelijks heeft voorgedaan.

334. TenneT stelt tot slot dat nergens is aangegeven wat substantieel is. ACM verwijst voor de beantwoording van deze zienswijze naar de beantwoording van de zienswijze *“TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria”*.

*Conclusie zienswijze “Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”*

335. Deze zienswijze van TenneT heeft geleid tot een wijziging in de motivering in de methodebesluiten. Deze wijziging is opgenomen in paragraaf 10.1 van het methodebesluit transporttaken TenneT en paragraaf 9.1 van het methodebesluit systeemtaken TenneT.

***Zienswijze 41 “ACM moet een aantal niet-beïnvloedbare kostenposten nacalculeren en het is onredelijk om efficiëntiekortingen toe te passen op kosten die TenneT verplicht moet dragen en niet kan beïnvloeden”***

83/106

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “ACM moet een aantal niet-beïnvloedbare kostenposten nacalculeren en het is onredelijk om efficiëntiekortingen toe te passen op kosten die TenneT verplicht moet dragen en niet kan beïnvloeden”*

336. TenneT is in haar zienswijze van mening dat ACM er terecht voor gekozen heeft om de niet-beïnvloedbare kosten zoals Cross Border Trade (ook wel: internationale TSO verrekening) en inkoopkosten naastgelegen netten buiten de methode om te vergoeden. Dit zou ook moeten gebeuren met de inkoopkosten Energie en Vermogen (E&V).
337. TenneT voegt daar aan toe dat zij een aantal kostenposten verplicht moet dragen en TenneT geen enkele invloed heeft op deze kosten. Het betreft de kostenposten internationale TSO verrekening, overname beheer HS-netten, toezichtkosten ACM en precario/gedoogbelasting. TenneT verzoekt ACM daarom om deze kostenposten één-op-één na te calculeren.
338. TenneT vindt verder dat het onredelijk is om efficiëntiekortingen toe te passen op de bovengenoemde kostenposten, omdat zij deze niet kan beïnvloeden.



*Reactie zienswijze “ACM moet een aantal niet-beïnvloedbare kostenposten nacalculeren en het is onredelijk om efficiëntiekortingen toe te passen op kosten die TenneT verplicht moet dragen en niet kan beïnvloeden”*

339. ACM is het niet eens met deze zienswijze van TenneT. Eerst zal ACM ingaan op het niet nacalculeren van de door TenneT genoemde kostenposten. Vervolgens geeft ACM reactie op het toepassen van efficiëntiekortingen op deze kostenposten.

Nacalculeren van niet-beïnvloedbare kosten

340. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 10 van het methodebesluit, heeft ACM twee type gronden waarop zij kan nacalculeren. Ten eerste zijn er specifieke wettelijke bepalingen op grond waarvan ACM de tarieven *moet* corrigeren en daarnaast is er de algemene bevoegdheid in artikel 41c, tweede lid, onderdeel c van de E-wet op grond waarvan ACM de tarieven *kan* corrigeren.
341. De stelling van TenneT dat ACM niet-beïnvloedbare kosten, voor zover daar al sprake van zou zijn, ‘buiten de methode om vergoedt’, is onjuist. Met ‘buiten de methode om vergoeden’ bedoelt TenneT vermoedelijk dat ACM de gemaakte kosten middels nacalculatie volledig vergoedt. Het klopt dat ACM de kosten of opbrengsten van Cross Border Trade (ook wel internationale TSO verrekening genoemd) en inkoopkosten bij naastgelegen netten zal nacalculeren. De reden daarvoor is echter niet dat deze kosten niet-beïnvloedbaar zijn, maar dat de E-wet dit in een specifieke wettelijke bepaling voorschrijft. Er is echter geen wettelijke bepaling die voorschrijft dat de tarieven gecorrigeerd moeten worden voor het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten E&V, overname HS-netten, toezichtskosten ACM en precario/gedoogbelasting. ACM *kan* deze kosten wel nacalculeren op grond van de algemene bevoegdheid.
342. In hoofdstuk 10 van het methodebesluit heeft ACM uiteengezet wanneer zij aanleiding ziet om de tarieven te corrigeren op grond van deze algemene bevoegdheid. ACM zal slechts nacalculeren indien dat nodig is vanwege de financierbaarheid van de netbeheerder of om overwinsten te voorkomen. ACM is van mening dat ten principale alle kostensoorten van een netbeheerder in meer of mindere mate te beïnvloeden zijn. In welke mate één specifieke kostenpost te beïnvloeden is, is daarbij niet doorslaggevend. ACM prikkelt namelijk op totaalniveau, dit betekent dat niet elke kostenpost dezelfde kostenontwikkeling hoeft door te maken. Wel van belang is of een netbeheerder risico’s kan beheersen. Als een kostenpost niet-beïnvloedbaar is en niet goed te voorspellen is er mogelijk aanleiding om na te calculeren.
343. ACM heeft in de zienswijze *“Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”* al aangegeven op welke manier de inkoopkosten E&V beïnvloedbaar zijn. TenneT maakt in dit proces keuzes die kunnen leiden tot een efficiëntere totstandkoming van de inkoopkosten E&V. Het is daarom belangrijk dat ACM TenneT ook op deze kostenpost prikkelt.



344. Wat betreft de overige door TenneT genoemde kostenposten merkt ACM het volgende op.
345. ACM gaat ervan uit dat het een verschrijving is dat de internationale TSO verrekening nagecalculeerd moet worden, aangezien ACM deze post al nacalculeert op grond van een specifieke wettelijke bepaling.
346. ACM is het niet eens met de stelling van TenneT dat ACM de toezichtskosten en de precario/gedoogbelastingen moet nacalculeren, omdat TenneT deze kosten niet kan beïnvloeden. Het feit dat TenneT deze kostensoorten in mindere mate kan beïnvloeden, is zoals ACM hierboven al stelt, geen doorslaggevende reden om kosten na te calculeren. ACM ziet voor deze kosten geen reden om af te wijken van het uitgangspunt dat ACM vooraf inkomsten vaststelt ter dekking van alle efficiënte kosten. TenneT onderbouwt ook niet waarom ACM dit wel zou moeten doen, anders dan dat TenneT aangeeft deze kosten niet te kunnen beïnvloeden.
347. TenneT noemt verder de overname van twee HS-netten. Ten eerste noemt zij de kabel van Liander die TenneT moet overnemen: Pampus. ACM houdt bij het vaststellen van de verwachte efficiënte kosten al rekening met de overdracht van dit HS-net. ACM neemt de GAW van de HS-kabel namelijk op in de GAW van TenneT en maakt op deze wijze een inschatting van de kapitaalkosten. De inkomsten die ACM vaststelt bevatten zodoende een vergoeding voor de kosten van dit net. ACM is van mening dat zij daarmee in voldoende mate rekening houdt met deze overdracht.
348. Ten tweede neemt TenneT een installatie over van Deltius B.V. Dit betreft een overname van een net. Hiervoor gebruikt ACM de wettelijke grondslag tot nacalculeren bedoeld in artikel 41b, eerste lid onder g. In dit artikel is opgenomen: *“het totaal van de gemaakte kosten voor een verwerving van een bestaand net waarvoor nog niet eerder een netbeheerder was aangewezen door of met instemming van Onze Minister en voor de investeringen tot aanpassing van dat verworven net waardoor aan de bij of krachtens deze wet daaraan gestelde eisen wordt voldaan, voor zover deze kosten doelmatig zijn”*. ACM zal gebruik maken van deze grondslag tot nacalculeren. ACM kiest hier (anders dan bij de overname van Liander) voor deze route, omdat het in dit geval is gebleken dat het moeilijk is om tijdig aan de benodigde informatie te komen.
- Toepassen van efficiëntiekortingen op niet-beïnvloedbare kosten
349. ACM is het niet eens met de stelling van TenneT, dat het onredelijk is om efficiëntiekortingen toe te passen op vaststaande kosten waar TenneT geen invloed op heeft.
350. Ten eerste is ACM van mening dat TenneT op alle kosten in meer of mindere mate invloed kan uitoefenen, omdat TenneT voor alle kostenposten keuzes moet maken die van invloed zijn op de hoogte van de kosten.



351. Ten tweede past ACM de statische efficiëntieparameter (thèta) toe op de kosten die in het benchmarkonderzoek zijn meegenomen. Dit acht ACM redelijk, omdat zij de efficiëntie van de netbeheerders bepaalt op basis van een vergelijkingsgroep. Als de vergelijkingsgroep wordt geconfronteerd met dezelfde kosten, dan geeft de vergelijking geen vertekend beeld. ACM kan de statische efficiëntieparameter in dat geval daarom ook toepassen op kosten die in mindere mate beïnvloedbaar zijn. Overigens zijn de internationale TSO verrekening, de inkoopkosten E&V, de toezichtskosten en de precario/gedoogbelastingen niet betrokken in de benchmark en past ACM de statische efficiëntieparameter daarom niet toe op deze kosten. De kosten van de overname van HS-netten (investeringen) zijn kostensoorten die wel zijn betrokken in de benchmark. Daarom past ACM de statische efficiëntie wel op deze kostensoorten toe.

352. ACM past de *frontier shift* toe op de totale kosten. ACM verwijst voor de motivering hiervan naar de zienswijze “*Toepassing frontier shift op totale kosten.*”

*Conclusie zienswijze “ACM moet een aantal niet-beïnvloedbare kostenposten nacalculeren en het is onredelijk om efficiëntiekortingen toe te passen op kosten die TenneT verplicht moet dragen en niet kan beïnvloeden”*

353. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 42 “Door niet meer na te calculeren verlaat ACM bestendige reguleringspraktijk zonder dragende motivering”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze “Door niet meer na te calculeren verlaat ACM bestendige reguleringspraktijk zonder dragende motivering”*

354. In de voorgaande methodebesluiten heeft ACM op grond van dezelfde criteria besloten om na te calculeren en daarmee is het voor TenneT onduidelijk welke nieuwe inzichten, ontwikkelingen, of gegevens hebben geleid tot de keuze van ACM om de nacalculatie voor inkoopkosten E&V af te schaffen. ACM lijkt zich enkel te baseren op een onvolledige analyse (op slechts één van de zeven producten voor E&V).

*Reactie zienswijze “Door niet meer na te calculeren verlaat ACM bestendige reguleringspraktijk zonder dragende motivering”*

355. ACM heeft de motivering van deze wijziging verduidelijkt naar aanleiding van de zienswijzen “*TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria*” en “*Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en*



*effect substantieel kan zijn*". ACM is van mening dat zij deze wijziging daarmee goed heeft gemotiveerd. ACM merkt hierover het volgende op.

356. De nacalculatiecriteria zijn ongewijzigd. Zij bieden geen grond om voor de inkoopkosten E&V ook voor de komende reguleringsperiode van de hoofdregel af te wijken. ACM merkt hierbij op dat zij nu over meer informatie beschikt dan toen zij het voorgaande methodebesluit vaststelde. Er zijn immers gerealiseerde inkoopkosten E&V voor meerdere jaren die goed vergelijkbaar zijn (na de overdracht van HS-netten). ACM kan daarom concreter toetsen aan de criteria en doet dit voor TenneT. Deze nieuwe gegevens bevestigen dat de inkoopkosten E&V een stabiel verloop kennen. Nu ACM dit stabiele verloop over een langere periode heeft waargenomen, komt zij tot de conclusie dat niet aan de criteria van het nacalculatiekader is voldaan.
357. In beantwoording op de zienswijze *"ACM moet een aantal niet-beïnvloedbare kostenposten nacalculeren en het is onredelijk om efficiëntiekortingen toe te passen op kosten die TenneT verplicht moet dragen en niet kan beïnvloeden"* heeft ACM aangegeven dat zij het niet eens is met de stelling van TenneT dat de inkoopkosten E&V niet beïnvloedbaar zijn. TenneT moet in haar bedrijfsvoering afwegingen maken die van invloed zijn op de inkoopkosten E&V.
358. Nu ACM tot de conclusie komt dat (i) nacalculatie niet noodzakelijk is voor de financierbaarheid van TenneT of het voorkomen van overwinsten en (ii) TenneT in haar bedrijfsvoering afwegingen moet maken die van invloed zijn op de inkoopkosten E&V, vindt ACM het niet langer wenselijk om de inkoopkosten E&V na te calculeren.

*Conclusie zienswijze "Door niet meer na te calculeren verlaat ACM bestendige reguleringspraktijk zonder dragende motivering"*

359. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

***Zienswijze 43 "Voor zover harmonisatie het doel is van de wijziging dan moet ACM het nacalculatiekader prudent toepassen en voor de regionale netbeheerders dezelfde systematiek kiezen voor inkoopkosten E&V als voor de landelijke netbeheerders"***

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
TenneT	Nee

*Samenvatting zienswijze "Voor zover harmonisatie het doel is van de wijziging dan moet ACM het nacalculatiekader prudent toepassen en voor de regionale netbeheerders dezelfde systematiek kiezen voor inkoopkosten E&V als voor de landelijke netbeheerders"*

360. Volgens TenneT heeft ACM in de voorbereiding van de ontwerpbesluiten aangegeven te zoeken naar harmonisatie van de reguleringsmethode met de regionale netbeheerders.



TenneT stelt dat ACM TenneT heeft verzocht om aan te geven waar het verschil zit met de regionale netbeheerders. TenneT geeft aan niet (volledig) te kunnen overzien waarom de reguleringsmethode voor de inkoopkosten voor energie voor de transporttaak voor regionale netbeheerders zich anders heeft ontwikkeld dan die van TenneT.

361. TenneT kan in ieder geval aangeven dat de regionale netbeheerders geen inkoopkosten E&V hebben ten behoeve van de systeemtaken. Daarnaast zijn de inkoopkosten E&V van TenneT voor netverliezen, anders dan voor de regionale netbeheerders, grotendeels afhankelijk van de import- en exportstromen. TenneT zou daarmee alleen de netverliezen kunnen beïnvloeden door de capaciteit op de grenzen af te knippen. De methodische keuze van ACM leidt daarmee tot perverse prikkels. Voor de regionale netbeheerders zijn de netverliezen grotendeels afhankelijk van het (stabielere) afnamepatroon. TenneT stelt dat de volumegroei van de netverliezen in de periode 2011-2015 bij TenneT dan ook substantieel hoger is in vergelijking met de regionale netbeheerders. Voor de regionale netbeheerders geldt verder het systeem van maatstafconcurrentie. Hierdoor werkt de prikkel om bijvoorbeeld netverliezen te verlagen door in de x-factor en vindt er via de *frontier shift* de facto (gedeeltelijke) nacalculatie plaats bij de regionale netbeheerders.
362. Verder merkt TenneT op dat de inkoopkosten E&V van TenneT een beduidend materiële post is van de toegestane omzet dan voor de regionale netbeheerders het geval is. Indien een vergelijking wordt gemaakt voor de inkoopkosten E&V voor de transporttaken dan is volgens TenneT het percentage van de inkoopkosten als onderdeel van de toegestane omzet circa 50% hoger voor TenneT. Indien ook de inkoopkosten E&V voor de systeemtaken worden betrokken dan is het percentage inkoopkosten E&V als onderdeel van de toegestane omzet zelfs dubbel zo hoog.
363. TenneT merkt op dat voor zover harmonisatie het doel van ACM is, eerder voor de regionale netbeheerders voor dezelfde systematiek voor de inkoopkosten E&V zou moeten worden gekozen, dan de reguleringsmethode voor de landelijke netbeheerders te wijzigen. Onder het wijzigingsvoorstel ligt het nacalculatiekader van ACM waaruit de prudente toepassing van het nacalculatie-instrument zou moeten volgen.

*Reactie zienswijze “Voor zover harmonisatie het doel is van de wijziging dan moet ACM het nacalculatiekader prudent toepassen en voor de regionale netbeheerders dezelfde systematiek kiezen voor inkoopkosten E&V als voor de landelijke netbeheerders”*

364. Harmonisatie is geen doel op zich, maar ACM moet in vergelijkbare gevallen wel gelijk handelen. ACM toetst daarom voor TenneT aan de criteria van het nacalculatiekader voordat zij tot nacalculatie over gaat. Een toets aan die criteria leidt voor TenneT tot dezelfde conclusie. Bij de toets is rekening gehouden met de verschillen én de overeenkomsten tussen TenneT, GTS en de regionale netbeheerders.





365. TenneT merkt op dat de regionale netbeheerders geen inkoopkosten E&V maken voor de systeemtaken, dat de regionale netbeheerders een stabiel afnamepatroon kennen dan TenneT en dat de inkoopkosten E&V voor TenneT een groter deel van de totale kosten vormen. Daarmee is echter niet gezegd dat de inkoopkosten E&V van TenneT aan de criteria voor nacalculatie voldoen. ACM heeft de inkoopkosten E&V voor de systeemtaken expliciet betrokken bij de toets aan de criteria. Ook de omvang van de inkoopkosten E&V en de onzekerheid over volumeontwikkelingen is daarbij aan de orde gekomen. ACM verwijst voor de toets aan de criteria naar de beantwoording van de zienswijze *“Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”*.

366. TenneT stelt verder dat, anders dan voor regionale netbeheerders, de netverliezen enkel afhankelijk zijn van de import- en exportstromen en dat zij deze enkel kan beïnvloeden door de capaciteit op grenzen af te knijpen. ACM is het niet met deze zienswijze van TenneT eens. Ten eerste stimuleert de methode van regulering TenneT om, binnen de grenzen van de wet- en regelgeving, zich in te spannen om kosten te besparen. ACM is dan ook niet van mening dat de methode TenneT er toe aanzet om capaciteit op de grens af te knijpen. TenneT handelt dan immers in strijd met artikel 16, derde lid van verordening 714/2009. ACM deelt ook niet de mening van TenneT dat dit de enige manier is waarop TenneT kosten kan beïnvloeden. ACM heeft in de zienswijze *“Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn”* al aangegeven op welke manier de inkoopkosten E&V beïnvloedbaar zijn.

*Conclusie zienswijze “Voor zover harmonisatie het doel is van de wijziging dan moet ACM het nacalculatiekader prudent toepassen en voor de regionale netbeheerders dezelfde systematiek kiezen voor inkoopkosten E&V als voor de landelijke netbeheerders”*

367. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 44 “VEMW is voorstander van het laten inkopen van netverliezen op basis van day-ahead marktprijzen”**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “VEMW is voorstander van het laten inkopen van netverliezen op basis van day-ahead marktprijzen”*

368. VEMW is sterk voorstander van het laten inkopen van netverliezen door netbeheerders (regionaal en landelijk, gas en elektriciteit) op basis van day-ahead marktprijzen. Dit is volgens VEMW de beste reflectie van de kosten van netverliezen. Het inkopen van netverliezen



bijvoorbeeld op basis van een geïndexeerde formule vormt geen reflectie van de marktprijs en heeft in potentie een speculatief karakter.

*Reactie zienswijze “VEMW is voorstander van het laten inkopen van netverliezen op basis van day-ahead marktprijzen”*

369. ACM is van mening dat de netbeheerders zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taken en ACM gaat daarbij niet op hun 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. Ook voor de inkoopkosten E&V geldt dat het aan de netbeheerder is om te bepalen hoe deze diensten optimaal ingekocht kunnen worden. De methode van regulering prikkelt netbeheerders om doelmatig te opereren.

*Conclusie zienswijze “VEMW is voorstander van het laten inkopen van netverliezen op basis van day-ahead marktprijzen”*

370. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

***Zienswijze 45 “Een budget dat later wordt nagecalculeerd is beter dan een budget zonder nacalculatie”***

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze “Een budget dat later wordt nagecalculeerd is beter dan een budget zonder nacalculatie”*

371. VEMW is van mening dat de huidige systematiek voor het inkopen van energie en vermogen middels een budget dat later wordt nagecalculeerd een betere systematiek is dan een budget zonder nacalculatie. De huidige systematiek doet recht aan zowel de netbeheerder als de afnemer en houdt rekening met sterk veranderende marktomstandigheden. Het baseren van de kosten voor inkoop energie en vermogen voor bijvoorbeeld het jaar 2021 op basis van de periode 2013-2015 zal volgens VEMW namelijk lijden tot een grote overschatting van de kosten voor het inkopen van netverliezen.

*Reactie zienswijze “Een budget dat later wordt nagecalculeerd is beter dan een budget zonder nacalculatie”*

372. ACM is het niet eens met de zienswijze van VEMW. ACM gaat in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend om met gebruik maken van haar bevoegdheid tot nacalculeren. Eén van de doelstellingen van het methodebesluit is het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering. Om hieraan invulling te geven stelt ACM onder meer de totale inkomsten van



de transporttaak voor de reguleringsperiode vast onafhankelijk van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Daardoor draagt een netbeheerder de gevolgen van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende die reguleringsperiode en ervaart hij een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen. Voor de transporttaak heeft dit ertoe geleid dat niet wordt nagecalculeerd, omdat niet wordt voldaan aan het nacalculatiekader. Er is namelijk geen grote kans dat bezien over de gehele reguleringsperiode er door een slechte schatting een substantieel financieel effect voor TenneT zal zijn.

373. Voor de kosten van inkoop energie en vermogen voor de systeemtaken is overigens sprake van een rolling forward systematiek. 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. Dit beperkt het risico voor TenneT sterk. De inkomsten ter dekking van deze kosten worden jaarlijks opnieuw vastgesteld. Voor deze kosten houdt de methode dus wel degelijk rekening met veranderende marktomstandigheden.

374. VEMW stelt dat een schatting voor de inkoopkosten E&V gebaseerd op de periode 2013-2015 tot een grote overschatting van de kosten zal leiden. VEMW onderbouwt deze stelling niet. ACM heeft op voorhand geen reden om aan te nemen dat de schatting voor de inkoopkosten E&V te hoog of te laag is en is het daarom niet met deze stelling van VEMW eens.

*Conclusie zienswijze "Een budget dat later wordt nagecalculeerd is beter dan een budget zonder nacalculatie"*

375. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 46 "Er moet een duidelijke prikkel zijn om administratief netverlies terug te dringen"**

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Nee

*Samenvatting zienswijze "Er moet een duidelijke prikkel zijn om administratief netverlies terug te dringen"*

376. Volgens VEMW moet er een duidelijke prikkel voor de netbeheerder zijn om administratief netverlies terug te dringen.

*Reactie zienswijze "Er moet een duidelijke prikkel zijn om administratief netverlies terug te dringen"*

377. ACM is het eens met de zienswijze van VEMW. Eén van de doelstellingen van het methodebesluit is het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering. Omdat de inkoopkosten



E&V niet worden nagecalculeerd is er een sterke prikkel voor de netbeheerders om deze kosten te beperken. Een van de mogelijkheden daartoe is het terugdringen van het administratief netverlies. ACM is van mening dat er een duidelijke prikkel aanwezig is om administratieve netverliezen terug te dringen.

*Conclusie zienswijze "Er moet een duidelijke prikkel zijn om administratief netverlies terug te dringen"*

378. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.



## 6 Procedure

### Zienswijze 47 "Bestendigheid en voorspelbaarheid regulering"

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
TenneT	Nee

#### Samenvatting zienswijze "Bestendigheid en voorspelbaarheid regulering"

380. TenneT stelt in haar zienswijze dat de gewijzigde methode niet bijdraagt aan de bestendigheid en voorspelbaarheid van de regulering. Het is onduidelijk welke nieuwe inzichten, ontwikkelingen of gegevens tot de nieuwe keuzes hebben geleid.
381. TenneT constateert voorts dat de wijzigingen die ACM doorvoert haaks staan op de belangen van alle belanghebbenden zoals die zijn uitgesproken tijdens het wettelijk vooroverleg.

#### Reactie zienswijze "Bestendigheid en voorspelbaarheid regulering"

382. ACM is het niet eens met de stelling dat de methodebesluiten niet zouden bijdragen aan de bestendigheid en voorspelbaarheid van de regulering. De keuzes die ACM in het methodebesluit maakt voor de komende reguleringsperiode zijn door haar gemotiveerd. In het methodebesluit geeft ACM expliciet aan waar zij nieuwe keuzes maakt en welke inzichten, ontwikkelingen of gegevens aan deze keuzes ten grondslag liggen. TenneT heeft in haar zienswijze niet gemotiveerd aangegeven waar dat niet het geval zou zijn. Verder heeft ACM vanuit haar rol als toezichthouder alle belangen afgewogen die rechtstreeks bij haar keuzes zijn betrokken. Het methodebesluit geeft hier blijk van. De uitkomst van de belangenafweging, en de wijze waarop deze heeft plaatsgevonden, is kenbaar voor alle belanghebbenden.

#### Conclusie zienswijze "Bestendigheid en voorspelbaarheid regulering"

383. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

### Zienswijze 48 "Totstandkomingsproces methodebesluiten"

Respondenten	Leidt tot wijziging in besluit?
VEMW	Nee

#### Samenvatting zienswijze "Totstandkomingsproces methodebesluiten"

384. VEMW stelt in haar zienswijze op alle ontwerpbesluiten dat ACM slechts marginaal of niet reageert op opmerkingen en vragen in zienswijzen van partijen. ACM moet in het methodebesluit elke vraag of opmerking behandelen dan wel een schriftelijke reactie publiceren.



*Reactie zienswijze “Totstandkomingsproces methodebesluiten”*

385. ACM hecht grote waarde aan de zienswijzen van belanghebbende partijen en betreft deze bij haar besluitvorming. Hierbij probeert ACM op elke opmerking of zienswijze in te gaan. Dit doet ACM bijvoorbeeld via deze zienswijzenbijlage of door een aanpassing of aanvullende motivering van het methodebesluit. Uit het oogpunt van doelmatigheid en ter bevordering van de leesbaarheid van het besluit, zal ACM vaak volstaan met een beknopte zakelijke reactie op de opmerkingen of zienswijzen. ACM is van oordeel dat zij daarmee het methodebesluit naar behoren en voldoende motiveert.
386. Ten overvloede merkt ACM op dat wanneer een zienswijze niet ziet op (een wijziging van) de methode van regulering, ACM daar in beginsel in dit besluit niet op in gaat. Buiten de totstandkomingsprocedure van de methodebesluiten blijft ACM uiteraard graag in gesprek met belanghebbenden, waaronder VEMW, over mogelijkheden om de regulering van netbeheerders in brede zin te verbeteren.

*Conclusie zienswijze “Totstandkomingsproces methodebesluiten”*

387. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

**Zienswijze 49 “Afstemmen marktonderzoek ACM met belangenbehartigende organisaties”**

<i>Respondenten</i>	<i>Leidt tot wijziging in besluit?</i>
NVDE	Nee

*Samenvatting zienswijze “Afstemmen marktonderzoek ACM met belangenbehartigende organisaties”*

388. NVDE stelt in haar zienswijze op alle ontwerpbesluiten dat ACM tussentijdse marktonderzoeken qua vraagstelling vooraf zou moeten afstemmen met erkende belangenbehartigende organisaties. NVDE geeft in haar zienswijze overigens niet aan waar dit volgens haar ten onrechte niet is gebeurd.

*Reactie zienswijze “Afstemmen marktonderzoek ACM met belangenbehartigende organisaties”*

389. ACM heeft de wettelijke taak om de methodebesluiten na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties vast te stellen. Als ACM ter onderbouwing van de methodebesluiten marktonderzoeken uit laat voeren dan bespreekt ACM, voor zover nodig, de resultaten daarvan eveneens met de gezamenlijke netbeheerders en de representatieve organisaties.



390. De wettelijke plicht geldt niet voor het afstemmen van de onderzoeksvragen. Voor zover dit nodig zou zijn vanuit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding op het methodebesluit kan ACM ervoor kiezen om eveneens de onderzoeksvraag af te stemmen. Het ligt uit het oogpunt van de onafhankelijkheid van ACM als toezichthouder echter niet voor de hand om alle onderzoeksvragen af te stemmen met belangenbehartigende organisaties. Daarom kiest ACM er doorgaans voor dit achterwege te laten.

*Conclusie zienswijze "Afstemmen marktonderzoek ACM met belangenbehartigende organisaties"*

391. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methodebesluiten ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

95/106



**Tabel 1- Overzicht voorgestelde aanpassingen van technische/gedetailleerde aard door belanghebbende op de formulebijlagen**

Besluit	Formule	Zienswijze	Belanghebbende	Wijziging
TenneT-Transport	2	In de toelichting moet $k_{VV_t}$ vervangen worden door $k_{VV_\tau}$ (betreft de $\tau$ die staat voor de verzameling {2016,2012})	TenneT	Ja
TenneT-Transport	1 t/m 4	In de toelichting bij de kostenvoet voor vreemd vermogen en voor de kostenvoet vreemd vermogen voor nieuwe investeringen moet het =-teken vervangen worden door een €-teken, want is een element van de verzameling {2016,2021} – en niet gelijk aan de verzameling zelf.	TenneT	Ja, in alle formulebijlagen
TenneT-Transport	5 t/m 6	Het combineren van formules (5), (6) en (7) is een onlogische – en onnodig complexe – manier om het berekenen van de begininkomsten uit de tarieven te beschrijven. Helemaal omdat, wanneer formules (6) en (7) worden gesubstitueerd in formule (5), de factor wegvalt uit de berekening. <sup>1</sup> Een parameter opschrijven die eigenlijk niet meedoet kan tot verwarring over de methode van vaststelling leiden. Deze kan ook in één formule worden samengevat, wat de berekening niet alleen eenvoudiger maar ook transparanter maakt,	TenneT	Nee, want ACM erkent dat de begininkomsten eenvoudiger berekend kunnen worden. De opzet is echter correct zoals gedefinieerd in E-wet 1998 art. 41b. Dit artikel vermeldt dat de totale inkomsten voor zowel het jaar $t$ als van $t - 1$ berekend moeten worden, “te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in jaar $t$ [en $t-1$ ] en

96/106





Besluit	Formule	Zienswijze	Belanghebbende	Wijziging
		<p>namelijk: <math>BI_{2016}^{TAR, TT} = \sum_{a=1}^{TA} t_{a,2016} \cdot RV_{a,2017,\dots,2021} - VN_{2016} - VI_{2017,\dots,2021}^{2016} - VS_{2016}^{2016}</math></p>		<p>het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld</p>
TenneT-Transport	5 t/m 7	<p>De naamgeving van <i>TA</i> parameter is ongelukkig gekozen. Het is weinig onderscheidend om te sommeren van 1 tot en met "totaal aantal". Logischer zou zijn om de letters om te draaien <i>-AT</i> - zodat wordt gesommeerd over het "aantal tariefdragers".</p>	TenneT	<p>Nee, in de omschrijving van de parameters staat duidelijk gespecificeerd dat <i>TA</i> voor het totaal aantal tariefdragers staat</p>
TenneT-Transport	5 t/m 7	<p>In de toelichting bij het verschil in inkomsten dat ontstaat door het hanteren van tarieven 2016 bij verschillende rekenvolumina staat – terecht – dat de rekenvolumina uit 2016 gebruikt worden. In de conceptversie van de x-factorberekening (Excel-file) wordt echter <math>RV_{a,2017,\dots,2021}</math> genoemd. Dit zou <math>RV_{2016}</math> moeten zijn.</p>	TenneT	<p>Ja, dit heeft geleid tot een aanpassing in de excelmodule</p>
TenneT-Transport	7	<p>In de laatste toelichting op bladzijde 5 staat ten onrechte dat de inkomsten verrekend worden doordat "<i>40% van de kosten van systeemtaken wordt toegerekend aan de tarieven</i>". Dit moet zijn "<i>doordat 40% van de kosten van de transporttaken (EHS)</i></p>	TenneT	<p>Ja, ACM heeft dit verduidelijkt door te stellen dat het gaat om het deel van de inkomsten dat bedoeld is ter dekking van de kosten van systeemtaken.</p>



Besluit	Formule	Zienswijze	Belanghebbende	Wijziging
		<i>wordt toegerekend aan de tariefinkomsten van de systeemtaken."</i>		
TenneT-Transport	9, 16, 17, 19	Het definiëren van de verwachte kosten voor de inkoop van energie en vermogen met een scope is onnodig en verwarrend omdat alleen <i>j= out of scope</i> kan gelden, terwijl er meerdere opties mogelijk lijken. Beter is het om deze parameter(s) te definiëren als $OK_{2016}^{E\&V,i}$ en $OK_t^{E\&V,i,j}$ . Wanneer men specifiek wil aangeven dat deze kosten alleen gelden voor categorieën buiten de scope van de benchmark, kan eventueel voor $OK_{2016}^{E\&V,i,out\ of\ scope}$ en $OK_t^{E\&V,i,out\ of\ scope}$ gekozen worden.	TenneT	Nee, de formule specificeert duidelijk dat de in scope kosten en de out of scope kosten apart van elkaar gesommeerd worden. Het feit dat E&V alleen maar out of scope kosten heeft als gevolg dat deze alleen bij de andere out of scope kosten worden opgeteld.
TenneT-transport	8 en 9	In de toelichting bij de gerealiseerde algemene operationele kosten moet tussen " <i>prijsspeil</i> " en " <i>t</i> " worden ingevoegd: " <i>van het jaar</i> ".	TenneT	ja
TenneT-transport	10	In formule (10) wordt de consumentenprijsindex van de jaren 2013-2016 gebruikt, terwijl dit $cpi_{2015 \rightarrow 2016}$ dient te zijn (om de kosten van 2015 naar het jaar 2016 te brengen).	TenneT	ja
TenneT-transport	14	In de toelichting bij de verwachte beheerkosten reguliere uitbreidingsinvesteringen in EHS- of HS-netten moet tussen "efficiëntieniveau" en	TenneT	ja



Besluit	Formule	Zienswijze	Belanghebbende	Wijziging
		"2016" worden ingevoegd: "van het jaar".		
TenneT- Transport	16, 17 &19	De verwachte kosten voor energie en vermogen überhaupt niet in deze berekening thuis. De verwachte beheerkosten 2016, zowel "in scope" als "out of scope", worden namelijk gebruikt om de verwachte kosten voor de systeemtaken te berekenen (40% van de verwachte beheerkosten van de transporttaken). Echter, de verwachte kosten voor de inkoop van energie en vermogen horen hier niet in! Deze term moet dus uit de berekening voor de verwachte beheerkosten 2016 en separaat worden toegevoegd aan de berekening van de verwachte totale beheerkosten voor de transporttaken in formule (17) en aan de berekening van de verwachte efficiënte kosten 2016 in formule (19).	TenneT	ja
TenneT- Transport	17 & 27	Omdat verwachte kosten voor inkoop van energie en vermogen niet in formule (16) thuis horen, dienen deze kosten separaat toegevoegd te worden aan formule (17). Op deze manier worden ze niet aan de systeemtaken toegerekend. Formule (17) moet opgesplitst worden voor de verschillende waarden van (namelijk <i>In scope</i> of <i>Out of</i>	TenneT	Deels, de kosten voor inkoop van energie en vermogen zijn separaat toegevoegd aan de formule. Zoals eerder benoemd acht ACM het niet nodig om twee separate formules op te nemen voor

99/106



Besluit	Formule	Zienswijze	Belanghebbende	Wijziging
		<p>scope )</p> <p>(Bovenstaand geldt ook voor formule 26 en 27)</p>		in scope of out of scope kosten
TenneT-Transport	21	In formule (21) moet "out of scope" worden verwijderd onder de somtekens. Dit is namelijk niet een parameter waarover gesommeerd kan worden (dat is ) en daarbij is $j$ al ingevuld binnen de somtekens.	TenneT	ja
TenneT-Transport	23	Formule (23) is niet in overeenstemming met het ontwerpbesluit en de conceptversie van het x-factormodel opgeschreven. Volgens deze documenten zouden in de 'aanleidingstoets' de begininkomsten uit de tarieven (en niet de efficiënte kosten) vergeleken moeten worden met de totale verwachte kosten	TenneT	Ja
TenneT-Transport	28	In formule (28) staat een typfout in de eindinkomsten voor de transporttaak: $\widehat{EK}_{2016,WACC2021}^{j,TT}$ moet zijn $\widehat{EK}_{2021,WACC2021}^{j,TT}$ (2016 veranderen in 2021).	TenneT	Ja
TenneT-Systeem	8	In de toelichting op de frontier shift parameter: vervang "rp is 2014-2016 of 2017-2021" in $rp \in \{2014-2016;2017-2021\}$ .	TenneT	Ja
TenneT-Systeem	9 en 10	Het is onlogisch om voor de parameter 'kwartaal' de letter "r" te kiezen. Dit is erg verwarrend met de parameter voor het totale percentage rente.	TenneT	Ja

100/106



Besluit	Formule	Zienswijze	Belanghebbende	Wijziging
TenneT- Systeem	11	In de toelichting op de reële vermogenskostenvergoeding moet het =-teken vervangen worden door een €-teken, want $\tau$ is een element van de verzameling {2016,2021} – en niet gelijk aan de verzameling zelf.	TenneT	Ja
TenneT- Systeem	13	In de toelichting bij de geschatte totale kosten moet tussen “systeemtaken” en “t” worden ingevoegd: “in het jaar”	TenneT	Ja

101/106



**Tabel 2- Overzicht van ontvangen zienswijzen en gevolgen voor methodebesluiten**

nr.	Zienswijze	Belanghebbende	Geleid tot een wijziging?	Vindplaats
	<b>3. Algemene context</b>			
	3.3 Uitgangspunten van de methode van regulering			
1.	Beoordelingskader en uitwerking daarvan in de methode zijn onvolledig	TenneT	Nee	
2.	De relevante rechtspraak ontbreekt in het beoordelingskader	TenneT	Nee	
3.	ACM moet onderzoeken doen naar winsten en financierbaarheid en die betrekken in methodebesluit	TenneT	Nee	
4.	Het tempo van de energietransitie vereist de kortst mogelijke reguleringsperiode	NVDE	Nee	
5.	Geen reguleringsperiode van vijf jaar	TenneT	Nee	
6.	Onvoldoende oog voor voorzieningszekerheid en duurzaamheid	TenneT	Nee	
	<b>4.1.1 Redelijk rendement</b>			
7.	Onjuiste toepassing WACC zonder bestaande schuld	TenneT	Ja	Paragraaf 8.2.1
8.	Ontbreken validatietoetsen bij vaststelling WACC	TenneT	Nee	
9.	ACM moet streng toezicht houden om overwinsten te voorkomen	VEMW	Nee	
10.	Onjuist vaststellen gemiddelde risicovrije rente	TenneT	Ja	Paragraaf 1.1 en 1.2 van bijlage 2
11.	Foutieve risicovrije rente voor 2009	TenneT	Ja	Paragraaf 1.1 bijlage 2
12.	Opslag transactiekosten niet in lijn met efficiënte kosten	VEMW	Nee	

102/106



nr.	Zienswijze	Belanghebbende	Geleid tot een wijziging?	Vindplaats
13.	Marktrisicopremie corrigeren voor non-repeatable factors	VEMW	Nee	
14.	ACM moet uitgaan van het rekenkundig gemiddelde	TenneT	Nee	
15.	Gebruik van verouderd Credit Suisse Yearbook	TenneT	Ja	Paragraaf 2.1 bijlage 2
16.	Meenemen national currency countries in marktrisicopremie	VEMW	Nee	
17.	Verkeerde berekening mediaan asset bèta's	TenneT	Nee	
18.	Wijzigingen vergelijkingsgroep zijn onvoldoende onderbouwd	TenneT	Nee	
19.	Minder dan tien bedrijven in de vergelijkingsgroep	TenneT	Nee	
20.	De wijziging van de marktindex is onvoldoende gemotiveerd	TenneT	Nee	
21.	Netbeheerders vergelijkingsgroep moeten vergelijkbare credit rating hebben	VEMW	Nee	
22.	Gearing en belastingvoet verkeerd gebruikt bij equity bèta	TenneT	Ja	Paragraaf 2.2 bijlage 2
23.	TenneT moet een hogere risicovergoeding via de WACC krijgen door ophoging van de bèta omdat ACM de inkoopkosten E&V niet meer nacalculeert	TenneT	Nee	
24.	De inflatievergoeding is onvolledig	TenneT	Ja	Paragraaf 3.3 van bijlage 2
4.1.4 Statische efficiëntie				
25.	Aanvullende voorzichtigheidsmarge TenneT	TenneT	Nee	
26.	Niet gebenchmarkte kosten TenneT	TenneT	Ja	Paragraaf 8.2.3
27.	Thèta TenneT te hoog, geen inefficiënte kosten in rekening bij afnemers	VEMW	Nee	



nr.	Zienswijze	Belanghebbende	Geleid tot een wijziging?	Vindplaats
28.	Benchmark TenneT niet recent	VEMW	Nee	
29.	Thèta per taak	TenneT	Nee	
	4.1.5 Dynamische efficiëntie			
30.	Toepassing frontier shift op totale kosten	TenneT	Nee	
31.	Gebruik van buitenlandse studies	TenneT VEMW	Nee	
32.	Telecomsector is niet representatief	TenneT	Ja	Paragraaf 8.2.4
33.	Onevenwichtige weging van Nederlandse sectoren bij vaststelling frontier shift	TenneT	Ja	Paragraaf 8.2.4
	4.2 Begininkomsten			
	4.2.1 Begininkomsten op het efficiënte kostenniveau?			
34.	Toetsingskader begininkomsten niet beperken tot 1 jaar	TenneT	Nee	
35.	Begininkomsten altijd aanpassen aan efficiënte kosten	VEMW	Nee	
36.	Aanleidingstoets: vaststelling verwachte kosten systeemtaken lijkt conceptuele fout	TenneT	Ja	Paragraaf 8.3. Transport en 8.2. Systeem en bijlage 1
37.	Redelijkheidstoets is onvoldoende duidelijk	VEMW	Nee	
	7 Relatie tot tarievenbesluiten			
38.	TenneT niet eens met door ACM gehanteerde nacalculatiecriteria	TenneT	Ja	Paragraaf 10.1 (transporttaken) en hoofdstuk 9 (systeemtaken)
	7.1 Inkoop Energie en Vermogen			
39.	Nacalculatie voor inkoopkosten E&V is nog steeds aangewezen omdat de kosten slecht te schatten zijn en effect substantieel kan zijn	TenneT	Ja	Paragraaf 10.1





nr.	Zienswijze	Belanghebbende	Geleid tot een wijziging?	Vindplaats
40.	ACM moet een aantal niet-beïnvloedbare kostenposten nacalculeren en het is onredelijk om efficiëntiekortingen toe te passen op kosten die TenneT verplicht moet dragen en niet kan beïnvloeden	TenneT	Nee	
41.	Door niet meer na te calculeren verlaat ACM bestendige reguleringspraktijk zonder dragende motivering	TenneT	Nee	
42.	Voor zover harmonisatie het doel is van de wijziging dan moet ACM het nacalculatiekader prudent toepassen en voor de regionale netbeheerders dezelfde systematiek kiezen voor inkoopkosten E&V als voor de landelijke netbeheerders	TenneT	Nee	
43.	VEMW is voorstander van het laten inkopen van netverliezen op basis van day-ahead marktprijzen	VEMW	Nee	
44.	Een budget dat later wordt nagecalculeerd is beter dan een budget zonder nacalculatie	VEMW	Nee	
45.	Er moet een duidelijke prikkel zijn om administratief netverlies terug te dringen	VEMW	Nee	
8 Procedure				
46.	Bestendigheid en voorspelbaarheid regulering	TenneT	Nee	
47.	Totstandkomingsproces methodebesluiten	VEMW	Nee	
48.	Afstemmen marktonderzoek	NVDE	Nee	



nr.	Zienswijze	Belanghebbende	Geleid tot een wijziging?	Vindplaats
	ACM met belangenbehartigende organisaties			

106/106