

Besluit vertrouwelijk

Ons kenmerk: 104412_1/39; 104412_2/28; 104413_1/40
Zaaknummer: 104412_1, 104412_2 en 104413_1

Datum:

Wijziging van het besluit van de Autoriteit Consument en Markt op de bezwaren van TenneT TSO B.V. en de Vereniging Energie, Milieu en Water tegen het besluit van 14 december 2012 tot vaststelling van de transporttarieven en rekenvolumina voor TenneT alsmede het besluit van 14 december 2012 tot vaststelling van het systeemdienstentarief voor TenneT.

1 Samenvatting

1. Met dit wijzigingsbesluit wordt de beslissing op bezwaar van 4 april 2014 op één onderdeel gewijzigd, zodat TenneT, de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, alsnog in aanmerking komt voor een nacalculatie voor de inkoopkosten transport over de jaren 2009, 2010 en 2011.

2 Verloop van de procedure

- 2.1 Bij tussenuitspraak van 30 augustus 2016 heeft het College van beroep voor het bedrijfsleven (hierna: College) een gebrek in het besluit van 4 april 2014 vastgesteld. Het College heeft ACM opgedragen binnen acht weken na verzending van de tussenuitspraak dat gebrek te herstellen dan wel binnen die termijn een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in die tussenuitspraak.
- 2.2 Met dit besluit wijzigt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) genoemd besluit op bezwaar op het onderdeel waarin het College een gebrek heeft vastgesteld en brengt dat in overeenstemming met genoemde uitspraak (hierna: de uitspraak) van het College.

3 Juridisch kader

Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet):

- 3.1 Artikel 40 luidt:
“De tarieven voor de diensten ter uitvoering van de taken, genoemd in artikel 16, eerste lid, worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 41 tot en met 41d.”

Artikel 41, eerste, tweede, derde en vijfde lid luidt:

“1. De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd, voor netbeheerders, met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de

Besluit Vertrouwelijk

doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing voor vaststelling van de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet

3. De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering heeft onder meer ten doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van netbeheerders wordt bevorderd.

5. De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 41b, zijn gebaseerd op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of worden door de Autoriteit Consument en Markt geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven.”

3.2 Artikel 41a, eerste lid, onderdelen a en c en tweede lid, luidt:

“1. Ten behoeve van het voorstel, bedoeld in artikel 41b, stelt de Autoriteit Consument en Markt voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar vast:

a. de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering

b. [...]

c. het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld.

2. De Autoriteit Consument en Markt kan het in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde rekenvolume gedurende de in dit lid bedoelde periode wijzigen.”

3.3 Artikel 41b, eerste en tweede lid, luidt:

“1. Iedere netbeheerder zendt jaarlijks voor 1 oktober aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, met inachtneming van:

a. het uitgangspunt dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken,

b. de tariefstructuren vastgesteld op grond van artikel 36 of 37,

c. het bepaalde bij of krachtens artikel 41a,

d. de formule

$$TI_t = \left(1 + \frac{cpi - x + q}{100} \right) TI_{t-1} ,$$

waarbij

TI_t = de totale inkomsten uit de tarieven in het jaar t , te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in jaar t en het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld;

TI_{t-1} = de totale inkomsten uit de tarieven in het jaar voorafgaande aan het jaar t , te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in jaar $t-1$ en het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld;

cpi = de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens), berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan het jaar t , en

Besluit Vertrouwelijk

van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan het jaar t, zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek;
x = de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering;
q = de kwaliteitsterm, die de aanpassing van de tarieven in verband met de geleverde kwaliteit aangeeft.

(...)

2. De geschatte kosten die een netbeheerder voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, bij een andere netbeheerder in rekening zal brengen, worden zonder toepassing van de formule, bedoeld in het eerste lid, onder d, toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van deze andere netbeheerder. Het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde kosten wordt betrokken bij de vaststelling van de totale inkomsten uit de tarieven van de andere netbeheerder in een volgend jaar.”

3.4 Artikel 41c, eerste lid en tweede lid, luidt:

“1. De Autoriteit Consument en Markt stelt de tarieven, die kunnen verschillen voor de verschillende netbeheerders en de onderscheiden tariefdragers, jaarlijks vast.

2. De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:

a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van artikel 6:19 of 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht zijn gewijzigd;

b. zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en de Autoriteit Consument en Markt, indien zij de beschikking had over juiste of volledige gegevens, tarieven zou hebben vastgesteld die in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven;

c. zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken;

d. zijn vastgesteld met gebruikmaking van gegevens omtrent kosten voor bepaalde diensten, terwijl netbeheerders die diensten in het jaar t of een gedeelte van jaar t niet hebben geleverd of voor die diensten geen of minder kosten hebben gemaakt.”

3.5 Artikel 41d, tweede lid, luidt:

“De Autoriteit Consument en Markt stelt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet jaarlijks het verschil vast tussen de totale inkomsten uit de tarieven, bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, en de gerealiseerde totale inkomsten uit de tarieven. Bij de eerstvolgende vaststelling van de tarieven verwerkt de Autoriteit Consument en Markt het verschil in tarieven.”

4 Overwegingen van het College

- 4.1 Het College heeft in de tussenuitspraak van 30 augustus 2016 voor zover thans van belang overwogen dat de nacalculatie waarvan TenneT betoogt dat ACM deze ten onrechte niet in het tariefbesluit 2013 heeft opgenomen, blijkens de tariefvoorstellen en de tariefbesluiten alleen ziet op de transporttarieven en niet op het systeemdienstentarief. Het College heeft deze grond over het ontbreken van een nacalculatie voor de inkoopkosten transport naastgelegen netbeheerders alleen behandeld met betrekking tot het tariefbesluit transporttaken 2013. Voor zover deze grond tevens geacht moet worden te zijn gericht tegen het tariefbesluit systeemtaken 2013, kan deze om de zojuist genoemde reden niet slagen. Het College heeft verder overwogen dat een belangrijk uitgangspunt van de regulering is dat een gereguleerde partij haar efficiënte kosten plus een redelijk rendement moet kunnen

Besluit Vertrouwelijk

terugverdienen. Een afwijking van dit uitgangspunt moet deugdelijk worden gemotiveerd. De motivering die ACM op 4 april 2014 heeft gegeven om de inkoopkosten transport niet te vergoeden, voldoet niet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Dat die kosten laag zijn gemeld, vormt geen onoverkomelijk beletsel voor het nacalculeren daarvan, aldus het College. Het acht hierbij van belang dat er een unieke situatie is met atypische kosten, waarvan bij de vaststelling van het methodebesluit niet is voorzien dat deze zich zouden kunnen voordoen en waarvoor in dat besluit dus ook geen expliciete grondslag is gecreëerd voor de vergoeding. ACM heeft het belang van de afnemers bij rechtszekerheid voorts onvoldoende duidelijk in beeld gebracht. Mede gelet op de stelling die TenneT heeft ingenomen dat de tarieven dichterbij de buurt komen van de tarieven die uit toepassing van de vastgestelde x-factor volgen wanneer de nacalculatie wel dan wanneer deze niet wordt uitgevoerd en de algemene attendering in het methodebesluit transporttaken dat nog nacalculaties kunnen plaatsvinden, had het op de weg van ACM gelegen om nader te motiveren op welke wijze en in welke mate het belang van de rechtszekerheid van de afnemers door de uitvoering van de nacalculatie wordt geschaad. Het College heeft overwogen dat het besluit van 4 april 2014 in zoverre in strijd is met de artikelen 7:12, eerste lid, en 3:4, eerste en tweede lid, van de Awb.

4/5

5 Heroverweging bezwaar TenneT

- 5.1 Voor de bezwaargronden van TenneT wordt verwezen naar het besluit van 4 april 2014. Met het College stelt ACM vast dat het bezwaar van TenneT tegen de weigering de toegestane inkomsten te corrigeren voor de inkoopkosten alleen ziet op het tariefbesluit transporttaken 2013. ACM zal het bezwaar van TenneT van 24 januari 2013 daarom in zoverre alleen gericht achten tegen dat besluit.
- 5.2 In het licht van de tussenuitspraak van het College van 30 augustus 2016 is ACM thans van oordeel dat de toegestane inkomsten van TenneT ten onrechte niet zijn gecorrigeerd voor de inkoopkosten. De inkoopkosten transport naastgelegen netbeheerders waren in casu efficiënte kosten. Verder bestaan geen andere gronden dan vermeld in het besluit van 4 april 2014 om de belangen van afnemers zwaarder te laten wegen dan het belang van TenneT bij correctie van de toegestane inkomsten voor de inkoopkosten transport. Het belang van TenneT had daarom in dit geval zwaarder moeten worden gewogen dan de belangen van afnemers.

Conclusie

- 5.3 Het voorgaande leidt ertoe dat het bezwaar van TenneT gegrond dient te worden verklaard voor zover dat is gericht tegen het tariefbesluit transporttaken 2013, in zoverre bij dat besluit is geweigerd de toegestane inkomsten van TenneT te corrigeren voor de inkoopkosten transport. Dat besluit wordt in zoverre herroepen.

Gevolgen

- 5.4 Met het tariefbesluit transporttaken 2013 zijn de tarieven voor de transporttaken voor 2013 vastgesteld. De correctie die TenneT wenst kan feitelijk niet meer in 2013 geëffectueerd worden. Met toepassing van artikel 41c, tweede lid, onder a, van de E-wet zullen de toegestane inkomsten van TenneT in nadere besluitvorming worden gecorrigeerd voor de betreffende inkoopkosten transport.
- 5.5 ACM zal het te verrekenen bedrag volledig in aanmerking nemen bij het eerstkomende tarievenbesluit. ACM heeft in overleg met TenneT het navolgende afgesproken. Indien het te

Besluit Vertrouwelijk

verrekenen bedrag tot een te sterke tariefschommeling leidt, zal ACM het te verrekenen bedrag spreiden over een tijdsperiode van twee jaar. In het tarievenbesluit 2017 zal ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

- 5.6 Het gaat hier om de volledige vergoeding van de navolgende bedragen, inclusief de gebruikelijke heffings- of belastingrente: EUR 4.976.000 in prijspeil 2009, EUR 9.131.000 in prijspeil 2010 en EUR 11.483.000 in prijspeil 2011.

6 Dictum

6.1 De Autoriteit Consument en Markt:

1. verklaart het bezwaar van TenneT, de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, gegrond voor zover gericht tegen het besluit van 4 april 2014 tot vaststelling van de maximum transporttarieven voor TenneT voor het jaar 2013 en wijziging van de rekenvolumina;
2. herroept dat besluit voor zover daarbij is geweigerd gebruik te maken van de nacalculatiebevoegdheid op grond van artikel 41c, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 om de toegestane inkomsten van TenneT te corrigeren voor de inkoopkosten transport die TenneT heeft gemaakt in de jaren 2009 tot en met 2011 voor het transport van elektriciteit over het net van naastgelegen netbeheerders op hoogspanningsniveau;
3. bepaalt dat de tarieven voor 2013 die in dat besluit zijn vastgesteld ongewijzigd blijven;
4. bepaalt dat in de reguleringsperiode vanaf 2017 in maximaal twee jaar alsnog wordt nagecalculeerd op grond van artikel 41c, tweede lid, onder a, van de Elektriciteitswet 1998 teneinde over te gaan tot volledige compensatie van de inkoopkosten transport die TenneT heeft gemaakt, inclusief heffings- of belastingrente van de navolgende bedragen: EUR 4.976.000 in prijspeil 2009, EUR 9.131.000 in prijspeil 2010 en EUR 11.483.000 in prijspeil 2011.

Den Haag,

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

dr F.J.H. Don
bestuurslid

5/5