



NOTITIE

AAN ACM

DATUM
REFERENTIE

21 februari 2025

ONDERWERP Schriftelijke reactie TenneT op REG2027 klankbordgroepbijeenkomst 10/02/2025

Op 10 februari 2025 heeft de ACM de tweede klankbordgroepbijeenkomst gehouden ten behoeve van de methodebesluiten van de periode van 2027 en verder. Tijdens deze bijeenkomst heeft de ACM de aanwezigen de mogelijkheid geboden om een schriftelijke reactie na te zenden. Deze notitie bevat de reactie van TenneT op de besproken punten. Aangezien sommige onderwerpen ter sprake kwamen bij zowel de binnengekomen reacties van de vorige klankbordgroep, als bij de presentatie van SiRM, als bij de werkstromen van de ACM, wordt hieronder een indeling naar onderwerp aangehouden, in plaats van het verloop van de bijeenkomst te volgen.

Een goede kostenschatting maken kost tijd en moeite

TenneT streeft ernaar om nacalculaties te minimaliseren en steunt daarom het voorstel van de ACM om de netbeheerder een kostenschatting te laten opstellen voor het inkomstenbesluit, en deze waar mogelijk ieder jaar in het tarievenvoorstel te herijken. Hierbij is het wel belangrijk om mee te wegen dat voor costplus-regulering is gekozen omdat het nagenoeg onhaalbaar is om de kosten voor de gehele periode betrouwbaar in te schatten. Daarnaast is de tijd die rest tot het inkomstenbesluit moet worden vastgesteld, beperkt.

TenneT verzoekt de ACM om met deze uitdagingen rekening te houden bij het vaststellen van de eisen aan de (onderbouwing van de) schatter. De ACM heeft aangegeven dat zij afwijkingen tussen de 'inkomstenbesluit-schatter' en de 'tarievenbesluit-schatter', en/of tussen de realisatie (nacalculatie) en de schatter, wil onderzoeken. Deze afwijkingen moeten wat TenneT betreft worden gezien in het licht van de onzekerheden in de schatting: de focus van de toets zou niet op de kwaliteit van de schatter moeten liggen.

In dit kader stelt TenneT voor om de schatter op een zo hoog mogelijk aggregatieniveau te houden, en enkel een uitsplitsing te maken waar dat absoluut noodzakelijk is voor de tarieven: zoals een splitsing tussen het net op land en het net op zee, en een splitsing tussen EHS en HS. Dit beperkt ook de administratieve last voor zowel de netbeheerder als de ACM, zowel in de toetsing van de 'inkomstenbesluit-schatter' als bij het verklaren van (onvermijdelijke) verschillen later.

Daarnaast verzoekt TenneT de ACM om zo snel mogelijk meer duidelijkheid te geven over het beoogde proces om te komen tot een inkomstenbesluit. Dit betreft bijvoorbeeld het benodigde detailniveau, de eisen aan de onderbouwing, de lengte van de reguleringsperiode en de tijdslijn, inclusief de relevante deadlines. Daarmee kan TenneT de benodigde acties in gang zetten.

T-0-financiering is onmisbaar voor de financiering van TenneT

In de klankbordgroep is gesproken over het voorstel van de regionale netbeheerders om het onderhanden werk te financieren via de tarieven. De ACM heeft aangegeven hier bezwaren tegen te hebben, omdat het

een ongebruikelijke methode zou zijn. In de regulering van TenneT is de T-0-vergoeding van vermogenskosten van projectbesluit-projecten echter de bestendige praktijk, en ook de wetgever biedt in de Energiewet expliciet de mogelijkheid voor deze regeling.

Gegeven het omvangrijke investeringsprogramma van de komende jaren wordt een tijdige vergoeding van vermogenskosten in de volgende reguleringsperiode alleen maar belangrijker. Tegelijkertijd ziet TenneT dat bij steeds meer financieel omvangrijke projecten het projectbesluit niet van toepassing wordt verklaard, of dat de provincie het bevoegd gezag is. Hierdoor komen er steeds meer projecten niet in aanmerking voor T-0-financiering, terwijl zij wel voor een grote financieringsbehoefte zorgen.

Eén van de uitgangspunten van de nieuwe methode is dat investeren niet moet worden belemmerd. Zoals ook opgenomen in de schriftelijke reactie op de vorige klankbordgroepbijeenkomst, ziet TenneT in dit kader mogelijkheden om de toepassing van de T-0-financiering uit te breiden en tegelijkertijd te versimpelen. Hiermee zou mogelijk een tussenweg gevonden kunnen worden tussen het voorstel om de volledige OHW-positie te financieren in de tarieven, en de huidige praktijk bij TenneT, waar deze slechts op een beperkt aantal (rijksprojectbesluit-)projecten wordt toegepast.

Wellicht ten overvloede: met de nieuwe reguleringsmethode vervalt het onderscheid in de wijze van toetsing tussen projectbesluit-projecten en andere investeringen. Zoals eerder aangegeven is TenneT voorstander van het toetsen van individuele investeringsprojecten. Welke projecten exact worden getoetst hoeft echter geen verband te houden met de toepassing van T-0-financiering. De uitvoeringslast van PST's is daarmee geen beperkende factor (meer) voor het verbreden van de T-0-financiering.

REG2027 is een natuurlijk moment om de RAR aan te passen

De ACM heeft aangegeven de huidige regulatorische accountingsregels (RAR) te willen behouden. TenneT ziet de start van een nieuwe reguleringsperiode als een natuurlijk moment om de RAR aan te passen om beter aan te sluiten bij wat nodig is voor de energietransitie. Dit betreft bijvoorbeeld een verduidelijking en verbreding van het moment van activeren. Op dit moment verwijst de RAR naar het moment "dat het betreffende vast actief is overgedragen aan de afdeling Systems Operations" wat moet worden aangetoond met een Aqua P8-formulier of een Terra T20-formulier.

Ten eerste is het in de ogen van TenneT niet optimaal om vereisten in de RAR te verbinden aan de organisatiestructuur van TenneT of interne bedrijfsprocessen, die zonder tussenkomst van de ACM kunnen wijzigen.

Ten tweede blijkt deze eis ook in de huidige praktijk al te beperkend te zijn geformuleerd. In een voetnoot in de RAR wordt al een uitzondering gemaakt voor investeringen in hardware en software. Een andere uitzondering staat in het huidige methodebesluit, waar in voetnoot 52 bij randnummer 120 wordt aangegeven dat de ACM een uitzondering maakt "voor de activa die TenneT moet aanhouden ten aanzien van de strategische herstellvoorraad".

TenneT stelt voor dat de ACM vanaf de nieuwe reguleringsperiode de RAR en het methodebesluit op deze onderwerpen met elkaar in lijn brengt en daarbij rekening houdt met de huidige uitdagingen waar TenneT zich voor gesteld ziet. De ACM is op de hoogte van enkele initiatieven die TenneT is opgestart om doorlooptijden van investeringen te verkorten en kosten te verlagen, zoals het pro-actief bouwen van klantvelden op stations en het voeren van een strategisch grondbeleid. Dit zijn ontwikkelingen waarbij TenneT innovatief en onconventioneel te werk gaat om de huidige uitdagingen het hoofd te bieden en haar klanten zo goed mogelijk te bedienen. De uitgangspunten van de nieuwe reguleringsmethode steunen een dergelijke vernieuwende aanpak, en TenneT ziet dit dan ook graag weerspiegeld in de RAR.

TenneT staat positief tegenover het bieden van meer transparantie

TenneT heeft in de klankbordgroepbijeenkomst de indruk gekregen dat de informatiebehoefte van de marktpartijen vooral ligt op het operationele vlak (congestie-onderzoeken, investeringsplannen, prioritering) en niet zozeer op het financiële vlak. TenneT is al bezig om de gevraagde transparantie op deze onderwerpen te verhogen. Bij het openbaar maken van financiële gegevens blijft het risico van een marktversturende werking aanwezig, wat negatief zou kunnen uitpakken voor de netgebruikers.

Wanneer de reguleringsmethode een centrale publicatie voorschrijft, ligt het voor TenneT in de lijn der verwachting dat de informatie van de verschillende partijen op de website van de ACM wordt verzameld en gepubliceerd. De transparantie is een vereiste binnen de nieuwe reguleringsmethode en publicatie op de website van de ACM sluit aan bij de onafhankelijke toezichthouderrol van de ACM.

“Een benchmark” in plaats van “de benchmark” lost fundamentele issues niet op

Naar aanleiding van de presentatie van SiRM is wederom het concept benchmarken besproken in de klankbordgroepbijeenkomst, waarbij de juridische houdbaarheid van “een benchmark” versus “de (TCB21) benchmark” werd besproken. TenneT waardeert de opstelling van de ACM in deze discussie en is het met de ACM eens dat eventuele inefficiënties aantoonbaar en uitlegbaar moeten zijn, zodat de netbeheerder handelingsperspectief heeft tot het oplossen ervan. Zoals eerder aangegeven is TenneT niet tegen efficiëntiebeoordelingen. Om te kunnen bepalen of een uitgave efficiënt is, moet er een meetlat worden vastgesteld waartegen deze uitgave wordt beoordeeld. Dit kan een kwalitatief oordeel zijn (“risico x had opgenomen moeten zijn in het risicodossier”) of een kwantitatief oordeel (zoals een contra-begroting).

In de klankbordgroepbijeenkomst werd door SiRM gepleit voor ‘een benchmark’ waarbij werd gerefereerd aan een mogelijk andere (top-down) benchmark dan TCB21. In de visie van TenneT wordt hiermee de fundamentele complexiteit van een dergelijke benchmark onderschat. Immers, een correct uitgevoerde efficiëntiebeoordeling moet inefficiënte keuzes kunnen scheiden van alle andere kostenveroorzakers. Een vergelijking met andere bedrijven (of andere peiljaren) is daarom alleen van waarde wanneer voor relevante verschillen wordt gecorrigeerd. Dit is bij een algemene top-down-benchmark in de praktijk ondoenlijk, aangezien netbeheerders opereren in een unieke markt (regio, geschiedenis, reguleringsraamwerk, etc.): nooit zal volledig voor alle verschillen gecorrigeerd kunnen worden.

Een netbeheerder heeft niet “altijd wel een goed verhaal”

In de klankbordgroep werd als bezwaar van de nieuwe methode geopperd dat mogelijk inefficiënte kosten gemaskeerd kunnen worden met een goed geformuleerde toelichting van de netbeheerder. TenneT ziet dit niet als een risico. Uit de projectspecifieke doelmatigheidstoetsen (PST's) is gebleken dat de ACM en haar consultant prima in staat zijn om ondoelmatigheden aan te wijzen, ook na de toelichting van TenneT: de PST-scores zijn niet altijd 100%. Dat is ook niet vreemd: het is een illusie om te veronderstellen dat bij een bedrijf alle processen altijd met maximale efficiëntie verlopen. Tegelijkertijd ligt het in de lijn der verwachting dat een netbeheerder – mede gestimuleerd door het reguleringsraamwerk – weloverwogen keuzes maakt om inefficiënties tot een minimum te beperken, en deze keuzes dientengevolge ook goed kan toelichten.

De nieuwe methode zorgt niet voor terughoudend investeren

TenneT wacht de concrete uitwerking van de escalatieladder af, voordat ze hier een onderbouwde visie over kan geven. Wel kan TenneT vast reageren op de zorg van SiRM dat netbeheerders afwachtend zouden zijn met investeringen vanwege een dreigende toets van de ACM. Deze zorg herkent TenneT in het geheel niet. Zij heeft er vertrouwen in dat de nieuwe methode juist gericht is op het stimuleren van investeren en het bieden van flexibiliteit voor de netbeheerders om innovatieve, slimme keuzes te maken, zoals hierboven benoemd. Wel adviseert TenneT de ACM om de nieuwe methode proactief te bespreken met rating agencies, zodat zij ook begrip hebben voor welke keuzes de ACM maakt en eventuele zorgen tijdig mee kunnen geven.

De mogelijkheid tot een ‘bonus’ moet in verhouding staan tot de vaststelling van regulatorisch risico

In de klankbordgroepbijeenkomst vond een discussie plaats over de vraag of een netbeheerder een ‘bonus’ zou moeten kunnen krijgen bovenop de efficiënte kosten. Wat TenneT betreft moet deze vraag in het licht gezien worden van de doelstellingen van de regulering en de vaststelling van het redelijk rendement. De economische regulering stimuleert een netbeheerder om zich te gedragen zoals hij zou doen in een competitieve markt. Een onderneming kan commercieel succesvol zijn, zonder altijd 100% efficiënte kosten te maken. Een dergelijke onderneming maakt op haar producten soms meer, en soms minder winst. Bovenmatig efficiënte keuzes compenseren daarbij de minder efficiënte keuzes, wat resulteert in een gemiddeld, redelijk rendement.

Zoals hierboven reeds aangegeven is onrealistisch om te veronderstellen dat een netbeheerder altijd 100% efficiënte kosten zal maken. Dit betekent echter niet dat dit altijd ten koste zou moeten gaan van het redelijk rendement: de netbeheerder zou dit moeten kunnen compenseren met bijzonder efficiënte oplossingen, zoals slimme, innovatieve keuzes in het aanbestedingsbeleid of netontwerp.

Juist in een costplus-systeem waarbij de werkelijke kosten worden nagecalculeerd, heeft TenneT geen mogelijkheid om een hoger rendement te halen dan de WACC. Echter, door de escalatieladder, waarbij de mogelijkheid tot een financiële afslag blijft bestaan, is er wél een risico om een lager rendement te halen dan de WACC. Daarnaast bestaat er voor de CAPEX onzekerheid over de vergoeding in volgende reguleringsperiode's. Deze asymmetrie is niet wenselijk, zeker niet omdat de WACC wordt vastgesteld aan

de hand van de mediaan van de rendementen van de vergelijkingsgroep en dus zowel *overperformance* als *underperformance* mogelijk zouden moeten zijn.

Zolang de WACC uitgaat van een mediaan rendement, kan de kans op een financiële afslag worden gecompenseerd met de kans op een extra risicovergoeding, zonder dat de tariefbetalers onredelijk belast worden. Integendeel: een goed geïmplementeerde financiële stimulans moedigt de netbeheerder juist aan om slimme keuzes te maken die ten goede komen aan de netgebruiker: of dat nu een kosten- en daarmee tariefverlaging is, het versneld oplossen van netcongestie, het verkorten van doorlooptijden van investeringen of het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Wanneer een netbeheerder alleen het risico heeft op een afslag, zal deze mogelijk terughoudender zijn in het verkennen van vernieuwende mogelijkheden.