



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/600678
Zaaknummer : ACM/23/184729
Datum : 14 december 2023

Gewijzigd methodebesluit transporttaken TenneT 2022-2026

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

Noot vooraf:

De ACM zet zich in voor een duurzame, betrouwbare en betaalbare energievoorziening, nu en in de toekomst. Daarom geeft zij de netbeheerders via de methode voor de vaststelling van hun inkomsten meer financiële ruimte voor de omvangrijke, toenemende investeringen die nodig zijn om over te schakelen naar een energievoorziening die is gebaseerd op klimaatneutrale energiebronnen, zoals zon en wind.

Nederland staat voor de maatschappelijke opgave om in 2050 CO₂-neutraal te zijn. Om dit te bereiken heeft Nederland zich tot doel gesteld om al in 2030 49% minder CO₂ uit te stoten ten opzichte van 1990. De Europese Commissie heeft als onderdeel van de European Green Deal voor 2030 een reductiedoel van 55% voorgesteld voor de uitstoot van broeikasgassen. Daarom zet Nederland vol in op duurzame energie. Zoals de ACM in de Agenda 2020-2021 opmerkt, voorziet de ACM dat de energietransitie extra investeringen vraagt en tot hogere kosten zal leiden. Netbeheerders moeten immers veel investeringen doen om de overschakeling van fossiele energiebronnen naar alternatieve duurzame energiebronnen zoals zon, wind en warmte, mogelijk te maken. De behoefte aan transportcapaciteit is reeds gestegen en zal komende jaren flink verder toenemen door nieuwe elektriciteitsvoorzieningen. Duurzaamheid is naast betaalbaarheid en leveringszekerheid een publiek belang dat de ACM behartigt.

In dit methodebesluit legt de ACM de methode vast op basis waarvan de inkomsten van de netbeheerders in periode 2022 tot en met 2027 worden bepaald. Met de methode van regulering beoogt de ACM een juiste balans te vinden tussen duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid. Daarbij kijkt de ACM naar de korte en naar de lange termijn. Betaalbare, duurzame leveringszekerheid op korte en langere termijn: dat is waar de methode van regulering door de ACM op is gericht.

Een snelle uitbreiding en verzwaring van de elektriciteitsnetten is essentieel voor de voortgang van de energietransitie. Dit vraagt om omvangrijke investeringen van de netbeheerders van deze netten. Gelet hierop vindt de ACM het van belang om binnen de gegeven (wettelijke) kaders voor de methode van regulering, maatregelen te treffen die de druk op de financiële positie van netbeheerders de komende 5 jaar verlichten.

Netbeheerders investeren met het oog op de lange termijn en dus ook ten behoeve van toekomstige netgebruikers. De kosten van deze investeringen worden via de methode van regulering, in beginsel vanaf het moment dat de investering in gebruik wordt genomen, op basis van jaarlijkse afschrijvingen via de tarieven vergoed. Dit heeft tot gevolg dat deze kosten op evenredige wijze worden verdeeld over alle netgebruikers, zowel de huidige als de toekomstige, die van deze investeringen baat hebben.

De uitgaven die netbeheerders doen om de investering te realiseren, betalen zij uit eigen (door de aandeelhouders verschaft) vermogen of vreemd (uit leningen) verkregen vermogen. In beide gevallen zullen de verschaffers van het vermogen een rendement willen ontvangen op het geïnvesteerde vermogen in de vorm van dividend of rente. De kosten hiervan (de vermogenskosten) worden in het algemeen via de tarieven door afnemers vergoed vanaf het moment dat de investering in gebruik wordt genomen.

De ACM kiest er in dit methodebesluit voor om, de verschillende publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid afwegend, een deel van de vermogenskosten van investeringen eerder in de tijd via de tarieven te vergoeden. Hiermee vergroot de ACM in de komende reguleringsperiode de financieringsruimte voor netbeheerders om investeringen in de energietransitie te doen in het belang van de duurzaamheid van de energievoorziening. Zie hiervoor verder paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit

Transporttaken, paragraaf 7.2.1 van het methodebesluit Systeemtaken TenneT en paragraaf 8.2.1 van methodebesluit netbeheerder Net op Zee.

De ACM vindt het daarbij van belang dat de netbeheerders de inkomsten die zij als gevolg van deze wijziging eerder (en dus in deze reguleringsperiode extra) verkrijgen, ook daadwerkelijk gebruiken voor de financiering van investeringen ten behoeve van de energietransitie. Om die reden zal zij gedurende de komende reguleringsperiode van de netbeheerders een verantwoording verlangen over de wijze van besteding van deze inkomsten. Het is daarbij aan netbeheerders om aan te tonen dat deze middelen ook daadwerkelijk besteed worden aan investeringen die direct samenhangen met de energietransitie. De ACM zal de daaruit verkregen informatie mede gebruiken bij de beslissing over de noodzaak en proportionaliteit om deze maatregel in een volgende reguleringsperiode al dan niet voort te zetten of aan te passen.

Daarnaast heeft de ACM met het oog op de energietransitie een aantal aanvullende maatregelen getroffen:

1. Voor regionale netbeheerders elektriciteit: De energietransitie leidt tot een (sterke) groei van decentrale invoeding van elektriciteit, bijvoorbeeld door elektriciteitsproductie door zonneweides en windparken. Om de groei van decentrale invoeding mogelijk te maken, moeten netbeheerders meer investeren, wat leidt tot meer kosten. De ACM verwacht dat deze groei groter is dan op basis van realisaties in het verleden kan worden verwacht. Netbeheerders kunnen de kosten van deze groei niet bij de producenten in rekening brengen, omdat producenten in Nederland geen tarief voor invoeding betalen. Zonder wijziging van de methode, zouden netbeheerders deze kosten alleen terugverdienen voor zover de extra groei van decentrale invoeding van elektriciteit gepaard gaat met een gelijke groei van de afname van elektriciteit op hun net. Omdat dat laatste niet zeker is, wijzigt de ACM de methode van regulering zo, dat netbeheerders de efficiënte kosten die zij maken om de groei van decentrale invoeding te faciliteren, vergoed krijgen, ook zonder groei van de afname van elektriciteit op hun net. Zie hiervoor paragraaf 4.1, 7.3.3 en 10.1.3 van het methodebesluit.
2. Voor regionale netbeheerders elektriciteit: Voor de netbeheerders zijn de inkoopkosten transport moeilijk te voorspellen. De inkoopkosten zijn namelijk mede afhankelijk van de tarieven die TenneT aan hen voor transport in rekening brengt. De netbeheerders moeten deze kosten voorfinancieren, omdat zij volgens de reguleringsystematiek deze kosten pas twee jaar later vergoed krijgen via de tarieven. De ACM regelt in dit methodebesluit dat netbeheerders deze inkoopkosten eerder in rekening mogen brengen. Netbeheerders hoeven daardoor een kleiner gedeelte van de inkoopkosten voor te financieren. Dit komt ten goede aan de ruimte die netbeheerders hebben om investeringen te financieren die voor de energietransitie nodig zijn. Zie hiervoor paragrafen 7.3.2 en 10.2 van het methodebesluit.
3. Voor TenneT: Voor investeringen waarvoor geen wettelijk mechanisme voor vergoeding in de tarieven is voorzien, schat de ACM de kosten tijdens de reguleringsperiode. De schattingsmethode wordt aangepast om zo beter in te kunnen spelen op verwachte ontwikkelingen in de omvang van nieuwe investeringen met het oog op energietransitie. Zie hiervoor paragrafen 4.1 en 7.2.1 van het methodebesluit.
4. Voor TenneT: De ACM stelt voor om de kosten voor investeringen met een lange afschrijvingstermijn na te calculeren in de jaarlijkse tarievenbesluiten. Als TenneT door de

energietransitie dus meer kosten dan verwacht heeft voor dit soort investeringen, worden die kosten tijdig vergoed. Zie hiervoor paragrafen 7.3.2 en 9.5 van het methodebesluit.

Tegelijkertijd hecht de ACM onverminderd belang aan de betaalbaarheid van de energievoorziening. De methode is, evenals in voorgaande reguleringsperiodes, erop gericht dat netbeheerders enkel hun efficiënte kosten vergoed krijgen. Wat efficiënt is, stelt de ACM vast door netbeheerders onderling te vergelijken. Bij de regionale netbeheerders is dit een nationale vergelijking, bij TenneT een internationale vergelijking. Dit prikkelt netbeheerders om zo efficiënt mogelijk (en dus waar mogelijk *efficiënter*) te werken. Hiermee zorgt de ACM ervoor dat afnemers aan hun netbeheerder niet meer betalen dan nodig voor een duurzame en betrouwbare energievoorziening.

Met deze elementen in het methodebesluit heeft de ACM voor de komende 5-jarige reguleringsperiode een juiste balans gevonden tussen duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid, met oog voor de korte en langere termijn, passend bij haar missie: markten goed laten werken, voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Procedure van totstandkoming van dit besluit	9
3	Beoordelingskader	11
3.1	Context van regulering	11
3.2	De relatie tussen tariefregulering en andere reguleringsinstrumenten	12
3.2.1	Wettelijke taken	12
3.2.2	Tariefregulering	13
3.2.3	Investeringsplannen	13
3.2.4	Conclusie	13
3.3	Samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM	14
3.3.1	Van methodebesluit...	14
3.3.2	...via x-factor- en rekenvoluminabesluit...	14
3.3.3	...naar tarievenbesluit	14
3.3.4	Conclusie	15
3.4	Wettelijke opdracht	15
3.4.1	Conclusie	16
3.5	Invulling van de wettelijke opdracht	16
3.5.1	Eigenschappen van de methode van regulering	16
3.5.2	Afwegingen bij het invullen van de wettelijke opdracht	17
3.5.3	Conclusie	18
4	Onderzoeken	20
4.1	Onderzoek wijziging schattingsmethode efficiënte kapitaalkosten	20
4.2	Onderzoeken door onderzoeksbureaus	21
5	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek	24
6	Uitgangspunten van de regulering	26
6.1	Toepassing van de x-factor	26
6.2	Duur van de reguleringsperiode	26
6.3	Omzetregulering	28
6.4	Benchmarking	28
7	Methode van regulering	30
7.1	Bepalen van de x-factor	30
7.1.1	Eindinkomsten	31
7.1.2	Begininkomsten	31
7.2	Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement	34
7.2.1	Keuzes en wijzigingen ten aanzien van de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement	38
7.3	Bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode	45
7.3.1	Corrigeren voor statische inefficiëntie	45
7.3.2	Bepalen verwachte kapitaalkosten	46
7.3.3	Bepalen verwachte operationele kosten	52
7.4	Bepalen van de waarde van parameters	56
7.4.1	Redelijk rendement	56
7.4.2	Inflatie	66
7.4.3	Statische efficiëntieparameter	66
7.4.4	Dynamische efficiëntieparameter	73
8	Methode tot vaststelling van de rekenvolumina	76
9	Relatie tot het tarievenbesluit	78
9.1	Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid	78
9.1.1	Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie	78
9.1.2	Wijziging nacalculatiekader	79
9.1.3	Netverliezen	83
9.1.4	Blindvermogen	85

9.1.5	Oplossen transportbeperkingen	86
9.1.6	De kapitaalkosten van verwachte investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar	87
9.1.7	De risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen	88
9.2	Tariefcorrecties en toevoegingen op grond van specifieke wettelijke bepalingen	90
9.2.1	Omzetregulering	90
9.2.2	Toevoeging en correctie inkoopkosten transport naastgelegen netten	90
9.2.3	Toevoeging bedrag dat de netbeheerder op zee in rekening brengt	90
9.2.4	Congestie-ontvangsten	91
9.2.5	Toevoeging en correctie geschatte (vermogens)kosten voor RCR-investeringen	91
9.2.6	Wettelijk uitgezonderde investeringen	92
10	Dictum	93
11	Begrippenlijst	94

1 Inleiding

5. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Op grond hiervan moet de ACM voor de taken van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet¹ TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT) de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoeringen de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumina²).
6. De ACM stelt de reguleringsperiode voor TenneT vast voor de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. De ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 6.2.
- 6a. De ACM heeft de methode van regulering voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026 vastgesteld bij besluit van 16 september 2021.³ Bij uitspraak van 4 juli 2023⁴ heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) dit methodebesluit vernietigd en de ACM opgedragen om binnen zes maanden een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Met dit besluit geeft de ACM uitvoering aan de uitspraak van het CBb. Voor de leesbaarheid zijn de gewijzigde onderdelen ten opzichte van het methodebesluit van 16 september 2021 geel gemarkeerd.

Opbouw van het besluit

7. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. Allereerst is in hoofdstuk 2 de procedure van totstandkoming van dit besluit beschreven. In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van de ACM te motiveren bij de totstandkoming van de methode van regulering. In de hoofdstukken 4 en 5 staan de uitgevoerde onderzoeken en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit transporttaken TenneT 2017-2021 beschreven.
8. Vervolgens beschrijft de ACM de uitgangspunten van de methode van regulering in hoofdstuk 6. Daarna beschrijft de ACM in hoofdstuk 7 de methode van regulering, waaronder de bepaling van de x-factor. In hoofdstuk 8 beschrijft de ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. Hoofdstuk 9 beschrijft de relatie tussen dit besluit en het tarievenbesluit. De ACM eindigt het besluit met het dictum (hoofdstuk 10).
9. Na deze hoofdstukken volgt de begrippenlijst, met daarin een (niet uitputtend) overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

10. De ACM heeft vier bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van dit besluit.

¹ Het landelijk hoogspanningsnet omvat de netten die bestemd zijn voor transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 110 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven, met uitzondering van het net op zee, en landsgrensoverschrijdende netten met wisselstroom. Voor de netbeheerder van het net op zee geldt een apart reguleringskader, dat buiten de reikwijdte van dit besluit valt.

² De rekenvolumina representeren de afzet die van een netbeheerder te verwachten is.

³ ACM/UIT/556553.

⁴ ECLI:NL:CBB:2023:319.

-
11. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x-factor in rekenkundige formules. Bijlage 2 bevat het wettelijk kader voor het methodebesluit van TenneT. Bijlage 3 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de ACM het redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. Bijlage 4 bevat een gedetailleerde beschrijving van de nieuwe systematiek voor het schatten van de efficiënte kapitaalkosten.⁵

⁵ Bijlage 5 bij het methodebesluit TenneT transporttaken 2022-2026 van 16 september 2021 maakt geen onderdeel meer uit van het gewijzigd methodebesluit. Deze bijlage bevatte de zienswijzen en de reactie van de ACM hierop.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

12. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. De ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en relevante jurisprudentie.
13. Ingevolge artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, van de E-wet stelt de ACM de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk elektriciteitsnet en van de rekenvolumina vast, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt.
14. De ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van overleg met een klankbordgroep. Het overleg met de klankbordgroep had een informerend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) en de regionale netbeheerders. Voor de klankbordgroep heeft de ACM TenneT, GTS, de regionale netbeheerders, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.
15. Vertegenwoordigers van 24 organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.⁶ Ter voorbereiding op het methodebesluit hebben er in totaal 26 bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan de eerste plaatsvond op 28 oktober 2019 gevolgd door bijeenkomsten op 11 november 2019, 14 november 2019, 3 februari 2020, 2 maart 2020, 30 maart 2020, 9 april 2020, 16 april 2020, 20 april 2020, 23 april 2020, 14 mei 2020, 25 mei 2020, 5 juni 2020, 8 juni 2020, 15 juni 2020, 22 juni 2020, 14 september 2020, 28 september 2020, 12 oktober 2020, 26 oktober 2020, 16 november 2020, 30 november 2020, 1 februari 2021, 4 februari 2021, 15 februari 2021 en 26 augustus 2021. De ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. De ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl/REG2022.
16. De ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.
17. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft de ACM op 19 april 2021 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. De terinzagelegging is bekend gemaakt door een mededeling daarvan in de Staatscourant. Bovendien heeft de ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl. Op 26 augustus 2021 heeft er middels teleconferentie een klankbordgroep plaatsgevonden. Het verslag van deze klankbordgroep is geplaatst op www.acm.nl. Ook heeft de

⁶ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Consumentenbond, Coteq, European Federation of Energy Traders (EFET), Enduris B.V. (hierna: Enduris), Enexis, EnergieSamen, GTS, GAZPROM, Liander, de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), Netbeheer Nederland, Rendo, Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa, nu Element NL), Stedin, TenneT TSO B.V., Vereniging Eigen Huis, Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW), Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME, Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Westland en Zebra Gasnetwerk B.V.

ACM alle schriftelijke zienswijzen op deze internetpagina gepubliceerd. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzeperiode.

18. In bijlage 5 van het vernietigde methodebesluit van 16 september 2021 heeft de ACM haar reactie op de zienswijzen gegeven. Als een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft de ACM dit duidelijk aangegeven

18a. In zijn uitspraak van 4 juli 2023⁷ heeft het CBB het methodebesluit vernietigd, bepaald dat de ACM binnen zes maanden een nieuw besluit moeten nemen, en de ACM opgedragen om daarbij:

- de statische efficiëntieparameter (de θ) op 1 te bepalen;
- ten behoeve van de vaststelling van de WACC de parameter risicovrije rente te bepalen aan de hand van staatsobligaties met een looptijd van twintig jaar en
- te bepalen dat de risicovrije rente minimaal 0,5% bedraagt.

18b. De ACM stelt het gewijzigd methodebesluit overeenkomstig artikel 41, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en tweede lid van de E-wet vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt. De ACM heeft hieraan invulling gegeven door middel van overleg met de klankbordgroep van 31 oktober 2023. Voor deze klankbordgroep hebben in totaal vertegenwoordigers van 14 organisaties zich aangemeld en zitting genomen.⁸ De ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomst naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. De ACM heeft de vergaderstukken (inclusief het verslag) van dit overleg gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl.

⁷ ECLI:NL:CBB:2023:319.

⁸ Coteq, EFET, Element NL, Energie-Nederland, Enexis, GTS, Gazprom Energy, Liander, Netbeheer Nederland, RENDO, Stedin, TenneT, VEMW, Vereniging Gasopslag Nederland.

3 Beoordelingskader

19. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM het beoordelingskader dat zij hanteert. De ACM gaat eerst in op de context van regulering (paragraaf 3.1). Vervolgens gaat zij in op de relatie tussen de tariefregulering en de andere reguleringsinstrumenten (paragraaf 3.2). De ACM beschrijft in paragraaf 3.3 de samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM. Vervolgens gaat de ACM in op de wettelijke opdracht (paragraaf 3.4).⁹ Tot slot beschrijft de ACM hoe zij de wettelijke opdracht invult (paragraaf 3.5).

3.1 Context van regulering

20. De ACM houdt onafhankelijk toezicht op de elektriciteitsmarkt met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De elektriciteitsmarkt bestaat uit de segmenten productie, levering en transport van elektriciteit. Bij productie en levering van elektriciteit is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende diensten op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten in principe zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van elektriciteit is dit niet het geval. Uit de artikelen 2, 10 en 16 van de E-wet volgt dat de netbeheerder van het landelijk elektriciteitstransportnet een wettelijk monopolie heeft op onder meer het beheer van dat elektriciteitstransportnet. Degenen die gebruik willen maken van de transportcapaciteit van dit net kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waarvan zij gebruik willen maken.
21. TenneT is op grond van artikel 10, tweede lid, van de E-wet aangewezen als beheerder van het landelijk elektriciteitstransportnet. Omdat TenneT zich aldus in een monopoliesituatie bevindt, ondervindt zij bij het beheer van haar elektriciteitstransportnet geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat de landelijke netbeheerder niet doelmatig werkt of tarieven hanteert die boven de door hem gemaakte kosten uitstijgen. De afnemers worden dan benadeeld. Zij kunnen immers niet kiezen voor een aansluiting op een elektriciteitstransportnet van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”*.¹⁰ Afnemers zijn daarom gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Ook zijn afnemers erbij gebaat dat de landelijke netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.
22. De hoogspanningsnetten¹¹ (hierna: HS-netten) van Liander-Randmeren vallen niet onder het beheer van TenneT. Deze netten zijn onderworpen aan zogenaamde Cross Border Lease-overeenkomsten (hierna: CBL-overeenkomsten).¹² In artikel-VIA, eerste lid, van de Wet onafhankelijk netbeheer¹³ is bepaald dat de beheeroverdracht van de HS-netten in overeenstemming dient te zijn met de rechten van derden die voortvloeien uit een overeenkomst met betrekking tot deze netten, vastgelegd in Cross Border Leasecontracten. In het instemmingsbesluit van 2 maart 2012 van de minister van

⁹ Voor het volledige wettelijk kader, zie bijlage 2.

¹⁰ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

¹¹ Dit betreft de netten met een spanningsniveau van 110 en 150 kV.

¹² Randmeren omvat het aan Cross Border Lease-overeenkomsten onderworpen gebied van N.V. Nuon, bekend onder de werknaam Randmeren en overeenkomstig met het gebied van de voormalige N.V. Nuon Randmeren.

¹³ Stb. 2006, 614.

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is opgenomen dat de Cross Border Leasecontracten naar het zich laat aanzien niet binnen afzienbare tijd zullen worden beëindigd.¹⁴ De HS-netten van Liander-Randmeren zijn ook in de reguleringsperiode 2022-2026 uitgezonderd van de reguleringsystematiek voor TenneT.

23. De wetgever heeft *ex ante* toezicht noodzakelijk geacht en ingesteld door middel van regulering van de netbeheerders (in plaats van achteraf via het mededingingsrecht). Het doel van regulering is om zo goed mogelijk uit te sluiten dat de netbeheerder, onder andere bij zijn tariefstelling, misbruik maakt van zijn monopoliepositie en om een systeem van goed werkende concurrentie te simuleren.

3.2 De relatie tussen tariefregulering en andere reguleringsinstrumenten

24. De ACM houdt bij het vaststellen van de methode van regulering rekening met andere reguleringsinstrumenten. Tariefregulering is immers niet het enige instrument waarmee het gedrag van netbeheerders wordt gereguleerd. Hieronder gaat de ACM kort in op de verhouding van de tariefregulering tot andere instrumenten waarmee het gedrag van TenneT wordt gereguleerd.

3.2.1 Wettelijke taken

25. De wetgever heeft het gedrag van netbeheerders gereguleerd door hun de uitvoering van wettelijke taken op te dragen. TenneT is op grond van artikel 10, tweede lid, van de E-wet aangewezen als de landelijke netbeheerder van het elektriciteitstransportnet en mag alleen de aan haar opgedragen wettelijke taken uitvoeren. Deze taken zijn limitatief. TenneT mag dus geen andere taken verrichten. De E-wet bevat voorschriften over de wijze waarop de netbeheerder deze taken moet uitoefenen. Te denken valt aan het voorschrift dat een netbeheerder zich bij de uitvoering van zijn taken onthoudt van iedere vorm van discriminatie tussen netgebruikers en aan voorschriften met betrekking tot het kwaliteitsborgingssysteem van de netbeheerder. In verscheidene codes is de wijze waarop de netbeheerder zijn taken dient uit te voeren nader uitgewerkt. De ACM houdt toezicht op de naleving van deze codes die voorschriften, tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in de artikelen 27 en 31 van de E-wet bevatten (hierna: de codes).
26. In de kern komen de wettelijke taken van TenneT en de diensten die zij ter uitvoering van die wettelijke taken levert op het volgende neer. TenneT is verantwoordelijk voor het transporteren van elektriciteit, het aansluiten van netgebruikers, het aanleggen, onderhouden en beheren van netten en het beschikbaar hebben en houden van voldoende netcapaciteit (transporttaken).¹⁵ Daarnaast heeft TenneT onder meer de taak om technische voorzieningen te treffen en systeemdiensten uit te voeren, die nodig zijn om het transport van elektriciteit over alle netten op een veilige en doelmatige wijze te waarborgen en deze voorzieningen en systeemdiensten mede ten behoeve van de andere netbeheerders te benutten (systeemtaken).¹⁶ TenneT mag zich niet bezighouden met de productie van, handel in of levering van elektriciteit.

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

¹⁵ Zie artikel 16, eerste lid, van de E-wet.

¹⁶ Zie artikel 16, tweede lid, van de E-wet. De methode hiervoor is vastgelegd in het besluit met kenmerk ACM/UIT/552048.

3.2.2 Tariefregulering

27. De wettelijke taken van TenneT liggen ten grondslag aan dit methodebesluit. TenneT maakt namelijk kosten voor het uitvoeren van de wettelijke taken. De inkomsten uit de tarieven gebruikt TenneT om deze kosten te dekken. Dat betekent overigens niet dat alle gemaakte kosten per definitie worden vergoed.
28. Tariefregulering zorgt er primair voor dat de tarieven niet te hoog zijn. Dat vereist dat zowel nu als in de toekomst een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit tot stand komt. Tariefregulering kan daaraan bijdragen door:
- Monopoliewinsten te voorkomen;
 - TenneT een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) kostenverlagingen door te voeren;
 - TenneT een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren; en
 - TenneT voldoende inkomsten te geven om haar wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren door tarieven op een voldoende hoog niveau vast te stellen.

3.2.3 Investeringsplannen

29. TenneT heeft op grond van artikel 21 van de E-wet de plicht om elke twee jaar een investeringsplan op te stellen. In dit plan staan de investeringen die TenneT nodig acht om uitvoering te geven aan haar wettelijke taken. De ACM beoordeelt of TenneT in redelijkheid tot dit plan heeft kunnen komen. Nadat deze toets heeft plaatsgevonden en eventuele wijzigingen zijn doorgevoerd, stelt TenneT het definitieve investeringsplan vast en worden de in het investeringsplan opgenomen investeringen noodzakelijk geacht voor de uitvoering van de wettelijke taken van TenneT. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat is beoogd dat de investeringsplannen netbeheerders zekerheid geven over het terugverdienen van de efficiënte kosten van de uitvoering van noodzakelijke investeringen. Dat betekent dus niet dat de geraamde investeringskosten in de tarieven verwerkt moeten worden.¹⁷

3.2.4 Conclusie

30. Zoals aangegeven in randnummer 28 zorgt tariefregulering er primair voor dat de tarieven niet van een te hoog niveau zijn. De ACM houdt bij de methode van tariefregulering rekening met de verhouding van de tariefregulering tot andere reguleringsinstrumenten. Zo neemt zij alleen kosten van wettelijke taken in aanmerking als grondslag voor de vaststelling van de inkomsten van TenneT en gaat zij ervan uit dat de investeringen opgenomen in het (na beoordeling door de ACM definitief vastgestelde) investeringsplan noodzakelijk zijn. Omdat voor TenneT diverse voorschriften gelden bij de uitvoering van haar wettelijke taken, zijn financiële prikkels voor TenneT om de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren in die gevallen niet nodig.

¹⁷ Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas, Stb. 2018, 375, p. 6-7.

3.3 Samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM

31. Jaarlijks stelt de ACM in het tarievenbesluit de tarieven vast die TenneT in rekening mag brengen. De ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze tarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide x-factor voor TenneT. De ACM hecht hier enerzijds aan omdat deze begrippen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Anderzijds wordt op deze manier duidelijk waarom de ACM bepaalde begrippen (zoals 'toegestane inkomsten') gebruikt bij de methode van regulering.

3.3.1 Van methodebesluit...

32. De ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering vast voor de wettelijke taken van de landelijke netbeheerder. De ACM stelt twee (rekenkundige) methodes vast: één methode tot vaststelling van de x-factor en één methode tot vaststelling van de rekenvolumina. Met de methode van regulering beoogt de ACM de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken te bevorderen. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet.

3.3.2 ...via x-factor- en rekenvoluminabesluit...

33. Vervolgens past de ACM het methodebesluit toe om de hoogte van de begininkomsten en de x-factor en de rekenvolumina voor TenneT vast te stellen. De ACM doet dat in het x-factorbesluit en het rekenvoluminabesluit. De x-factor is de reële jaarlijkse verandering van de toegestane inkomsten van TenneT. De begininkomsten zijn de inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode, die worden gecorrigeerd met de x-factor en de consumentenprijsindex (hierna: CPI) om de toegestane inkomsten in het eerste jaar van de reguleringsperiode te berekenen. De rekenvolumina representeren de afzet die in een jaar te verwachten is. De methode van regulering is dus een methode voor de berekening van de begininkomsten en de x-factor en de rekenvolumina. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41a, eerste en tweede lid, van de E-wet.

3.3.3 ...naar tarievenbesluit

34. TenneT zendt jaarlijks aan de ACM een voorstel voor de tarieven die zij zal berekenen voor de uitvoering van haar taken (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.
35. De hoogte van de tarieven wordt bepaald door de toegestane inkomsten (inclusief correcties) en de rekenvolumina. De ACM berekent daarom ten behoeve van het tarievenvoorstel voor elk jaar van de reguleringsperiode de toegestane inkomsten. De ACM berekent de toegestane inkomsten als volgt. De ACM berekent eerst de totale inkomsten op basis van de begininkomsten, de x-factor en de CPI. De ACM corrigeert de berekende totale inkomsten vervolgens op basis van specifieke wettelijke bepalingen en de algemene correctiemogelijkheden van artikel 41c, tweede lid, van de E-wet.
36. De ACM stelt de tarieven jaarlijks vast en legt deze neer in een tarievenbesluit. Een tarievenbesluit bevat de maximumtarieven die TenneT in rekening mag brengen en die gebruikers van het landelijk

elektriciteitstransportnet moeten betalen voor de uitvoering van de taken van TenneT. De wettelijke grondslag voor de vaststelling van de tarieven is artikel 41c, eerste, derde of vijfde, lid, van de E-wet.

3.3.4 Conclusie

37. Het methodebesluit geeft in belangrijke mate vorm aan de tariefregulering. Het methodebesluit resulteert in een x-factor en begininkomsten en legt zo de hoogte van de inkomsten voor de reguleringsperiode grotendeels vast. Vervolgens stelt de ACM in de tarievenbesluiten daadwerkelijk de hoogte van de inkomsten vast, waarop zij de tarieven baseert. Daarbij kan en/of moet de ACM een aantal correcties doen. Deze correcties noemt de ACM ook wel nacalculaties.

3.4 Wettelijke opdracht

38. In deze paragraaf beschrijft de ACM haar wettelijke opdracht om de methode van regulering van TenneT vast te stellen, zoals deze volgt uit Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (hierna: de Elektriciteitsverordening) en de E-wet.¹⁸
39. Uit de Elektriciteitsverordening volgt dat de tarieven een afspiegeling moeten zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen. Daarnaast dient in de tarieven rekening te worden gehouden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk. In de E-wet is voorgeschreven dat de ACM het methodebesluit vaststelt met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken worden bevorderd. De ACM moet hierbij rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen.
40. Op grond van de Elektriciteitsverordening, de E-wet, de bijbehorende parlementaire geschiedenis en rechterlijke uitspraken dient de gekozen methode ertoe te leiden dat:
- de tarieven die netgebruikers betalen voor de uitvoering van de wettelijke taken door TenneT de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement weerspiegelen;
 - een redelijk rendement een rendement is dat in het economisch verkeer gebruikelijk is;
 - TenneT voldoende ruimte heeft om te investeren in (i) doelmatige transportkwaliteit, (ii) voorzieningszekerheid en (iii) duurzaamheid.
41. Het methodebesluit van TenneT moet dus leiden tot een vergoeding van de kosten die gerelateerd zijn aan doelmatige bedrijfsvoering én een doelmatige kwaliteit. Dit betekent niet dat de tarieven alle kosten dekken. Alleen de efficiënte kosten dienen tot vergoeding te komen in de tarieven. De toevoeging dat de doelmatige kwaliteit en voorzieningszekerheid van de netten ertoe doet, maakt duidelijk dat een eenzijdige focus op zo laag mogelijke tarieven ongewenst is. Er moet voldoende financiële ruimte zijn en blijven voor doelmatige kwaliteit. Doelmatige kwaliteit betekent niet de hoogst mogelijke kwaliteit, aangezien bij de hoogst mogelijke kwaliteit de kosten en de baten van een extra eenheid kwaliteit niet met elkaar in verhouding staan. Hierbij houdt de ACM ook rekening met de kwaliteit die wordt voorgeschreven in wettelijk vastgelegde normen.

¹⁸ Voor het volledige wettelijk kader, zie bijlage 2.

42. Daarnaast heeft de nationale wetgever voorgeschreven dat de ACM rekening moet houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. De ACM moet met het oog op de borging van in het bijzonder de publieke belangen voorzieningszekerheid en duurzaamheid in de regulering rekening houden met de bij TenneT noodzakelijke systeemintegriteit en verbetering ervan. Hiertoe bepaalt TenneT zelf welke investeringen noodzakelijk zijn voor de systeemintegriteit. Dit hangt samen met het principe van outputregulering. Uit de verschillende belangen die de wetgever heeft opgenomen volgt dat de ACM bij de vaststelling van de methode van regulering niet enkel het belang van kostendoelmatigheid voor ogen mag houden. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat TenneT geen ruimte krijgt om op efficiënte wijze te investeren in voorzieningszekerheid¹⁹ en duurzaamheid²⁰. Een eenzijdige focus op kostendoelmatigheid op de korte termijn gaat dan ten koste van het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid op de lange termijn.

3.4.1 Conclusie

43. De wetgever heeft de ACM de opdracht gegeven om via regulering te voorkomen dat TenneT misbruik maakt van haar monopoliepositie. In randnummer 39 wordt de wettelijke opdracht waar het methodebesluit aan moet voldoen beschreven. Er zijn verschillende methodes denkbaar die aan deze wettelijke opdracht voldoen. De ACM heeft binnen de wettelijke opdracht ruimte om keuzes te maken over hoe zij de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt. Hierna licht de ACM dit verder toe.

3.5 Invulling van de wettelijke opdracht

44. In deze paragraaf beschrijft de ACM welke afwegingen zij maakt bij het invullen van de wettelijke opdracht. Dit beschrijft de ACM door de hiervóór beschreven context van de regulering (paragraaf 3.1), de relatie tussen de tariefregulering en de andere reguleringsinstrumenten (paragraaf 3.2) en de wettelijke opdracht (paragraaf 3.4) aan elkaar te verbinden.
45. Zoals beschreven in randnummer 28 zorgt tariefregulering er primair voor dat de tarieven niet te hoog zijn. De ACM streeft met tariefregulering naar een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit, voor nu en in de toekomst. In randnummer 28 heeft de ACM ook beschreven op welke manier tariefregulering hieraan kan bijdragen. Dit zijn doelen van tariefregulering die de ACM op basis van een bredere context ziet.

3.5.1 Eigenschappen van de methode van regulering

46. Om elk van de doelen genoemd in randnummer 28 te bereiken, moet de methode van regulering verschillende eigenschappen hebben. Deze paragraaf heeft als doel om te illustreren dat deze eigenschappen moeilijk te verenigen zijn in één methode. Hiertoe beschrijft de ACM hierna per doel de eigenschap die een methode moet hebben om het doel te kunnen bereiken. De uiteindelijke invulling van de wettelijke opdracht volgt in de paragrafen 3.5.2 en 3.5.3.

¹⁹ Voorzieningszekerheid wordt hierbij door de ACM breed geïnterpreteerd.

²⁰ Onder duurzaamheid valt onder andere de energietransitie.

47. Om monopoliewinsten te voorkomen, is het van belang dat de inkomsten die TenneT uit de tarieven mag *verkrijgen*, niet hoger zijn dan de kosten die TenneT maakt (inclusief een redelijk rendement). Als de inkomsten wel hoger zijn dan de kosten van TenneT, zou TenneT een hoger rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. In dat geval zijn monopoliewinsten niet voorkomen.
48. Om TenneT een financiële prikkel te geven tot kostenverlaging, is van belang dat de inkomsten die TenneT mag verkrijgen, geen directe relatie hebben met de kosten die TenneT realiseert. De inkomsten worden daarom *exogeen* bepaald. De ACM gaat er hierbij van uit dat TenneT streeft naar winstmaximalisatie. Winstmaximalisatie betekent het maximaliseren van het verschil tussen de (netto contante waarde van de verwachte toekomstige) inkomsten en de uitgaven. TenneT ervaart een prikkel om minder uitgaven te doen als de inkomsten niet direct afhankelijk zijn van de uitgaven. Een daling van de uitgaven leidt dan niet tot evenredige daling van de inkomsten, waardoor het verschil tussen de (netto contante waarde van de toekomstige) uitgaven en inkomsten toeneemt. Hierdoor kan TenneT haar winst dus maximaliseren.
49. Zoals beschreven in randnummer 28, kan de tariefregulering bijdragen aan een optimale kwaliteit en kwantiteit. Om TenneT een prikkel te geven om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren, is het van belang dat de inkomsten die TenneT mag verkrijgen afhankelijk zijn van de mate waarin de netbeheerder de optimale kwaliteit en kwantiteit realiseert. Dit betekent dat TenneT de prikkel krijgt om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren doordat het leveren daarvan leidt tot extra inkomsten en meer winst voor TenneT. In de wetgeving zijn normen voor de kwaliteits- en kwantiteitseisen vastgelegd. Te denken valt aan veiligheidseisen en voorschriften aan invoedspecificaties. Wanneer dit het geval is, kan het tariefreguleringsinstrument TenneT niet prikkelen tot de optimale kwaliteit en kwantiteit, omdat TenneT in deze gevallen geen afweging kan maken. Dit laat onverlet dat de methode van regulering TenneT in staat moet stellen om aan de kwaliteits- en kwantiteitseisen te voldoen.
50. Om TenneT voldoende inkomsten te geven om haar diensten nu en in de toekomst aan te kunnen bieden, is het van belang dat de inkomsten die TenneT mag verkrijgen, niet lager zijn dan de eigen kosten inclusief een redelijk rendement. Als TenneT lagere inkomsten verkrijgt dan haar eigen kosten heeft zij een lager rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk is.

3.5.2 Afwegingen bij het invullen van de wettelijke opdracht

51. De eigenschappen beschreven in de paragraaf hierboven zijn niet eenvoudig te verenigen in één methode. De ACM moet daarom een zekere balans tussen de verschillende doelen van tariefregulering nastreven. Ter illustratie. De methode kan alleen met zekerheid bereiken dat TenneT geen hogere, maar ook geen lagere inkomsten verkrijgt dan haar eigen kosten, door de tarieven direct te relateren aan de eigen kosten. In feite komt dat neer op een *cost plus*-regulering. TenneT verdient immers altijd haar eigen kosten inclusief een redelijk rendement terug. TenneT behaalt dan gegarandeerd een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Een dergelijke methode geeft netbeheerders echter geen prikkel om kostenverlagingen door te voeren of om een optimale kwaliteit te geven.

52. De ACM kan TenneT maximaal prikkelen tot kostenverlaging door de inkomsten volledig exogeen te bepalen of door, in het extreme geval, tot in lengte van dagen een vast tariefniveau te hanteren. TenneT ervaart dan een sterke prikkel om kosten te verlagen. Het tarief kan echter leiden tot inkomsten die hoger zijn of lager zijn dan de eigen kosten, waardoor het zo kan zijn dat TenneT een hoger of lager rendement verdient dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. Ook kan een sterke prikkel tot kostenverlaging ervoor zorgen dat de kwaliteit verslechtert of dat TenneT niet langer kan voldoen aan de vraag naar transportcapaciteit. Dit betekent dat TenneT geen prikkel ervaart om de optimale kwaliteit of kwantiteit te leveren.
53. De twee bovengenoemde voorbeelden illustreren dat verschillende gewenste eigenschappen niet per definitie verenigbaar zijn in één methode, zodat de ACM een balans moet nastreven tussen de doelen van de tariefregulering. De wettelijke opdracht geeft al in belangrijke mate richting voor waar deze balans gevonden dient te worden. In paragraaf 3.4 heeft de ACM beschreven dat uit de wettelijke opdracht volgt dat de ACM de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, moet vaststellen. Daarbij is het van belang dat TenneT voldoende ruimte heeft om te investeren in (i) doelmatige transportkwaliteit, (ii) voorzieningszekerheid en (iii) duurzaamheid. Uit deze opdracht volgt dat de doelen van tariefregulering van belang zijn bij de invulling van de wettelijke opdracht, maar niet dat elke afweging is toegestaan. De ACM kan bijvoorbeeld niet beslissen om financiële prikkels te negeren door *cost plus*-regulering toe te passen. Dat past niet binnen de ruimte van de wettelijke opdracht van de ACM. De wettelijke opdracht impliceert dus dat de ACM een zekere balans tussen de verschillende doelen van tariefregulering na moet streven.
54. Ten slotte merkt de ACM op dat voor sommige infrastructuurprojecten, die hogere risico's kennen dan vergelijkbare projecten, artikel 13, eerste lid, van Verordening (EU) 347/2013²¹ vereist dat de lidstaten en de nationale regulerende instanties extra stimulansen toekennen. Het gaat hierbij om projecten die worden gekwalificeerd als Europese projecten van gemeenschappelijk belang, ook wel aangeduid als Projects of Common Interest (hierna: PCI's), en die bovendien een verhoogd risico kennen.
55. Voor de interconnector tussen Nederland en Denemarken (de Cobra-kabel) heeft de ACM passende stimulansen in het stimulansbesluit uitgewerkt.²² Daar waar deze stimulansen een afwijking vormen van de reguleringsmethode voor andere onderdelen van het landelijk hoogspanningsnet en de interconnectoren, geeft de ACM dit in het methodebesluit aan.

3.5.3 Conclusie

56. De ACM is van mening dat een methode die leidt tot een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement het beste aansluit bij de wettelijke opdracht en doelstellingen. De verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement zijn de kosten die "een fictieve efficiënte concurrent" naar verwachting in de positie van TenneT zou maken tijdens de reguleringsperiode. Door uit te gaan van de verwachte kosten inclusief een redelijk rendement van een fictieve efficiënte concurrent worden ten eerste monopoliewinsten voorkomen.

²¹ Verordening (EU) Nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009.

²² Besluit van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/406214.

De tarieven zijn immers gebaseerd op de kosten die een fictieve efficiënte concurrent zou maken, waarbij rekening is gehouden met een niet meer dan redelijk rendement. Ten tweede wordt TenneT geprikkeld om minder kosten te maken. TenneT maakt namelijk meer winst als zij haar kosten weet te verlagen ten opzichte van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. En tot slot verkrijgt TenneT voldoende inkomsten om haar wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren, zolang TenneT minstens even efficiënt werkt als de fictieve efficiënte concurrent. Dit is ook van belang met het oog op voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

57. Zoals eerder aangegeven, impliceert de wettelijke opdracht dat de ACM een zekere balans tussen de achterliggende doelen na moet streven. Tegelijkertijd laat de wettelijke opdracht de ACM ruimte om nader in te vullen wat zij precies verstaat onder de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De ACM moet bijvoorbeeld bepalen wat kosten zijn, wat efficiënt is, wat de verwachtingen voor toekomstige jaren zijn, en wat een redelijk rendement is. Hoe de ACM haar opdracht invult, bepaalt of, en in welke mate, de methode de doelen van tariefregulering bereikt. Deze doelen neemt de ACM bij haar invulling, waar mogelijk, in acht.
58. De ACM houdt rekening met de bredere context waarin een netbeheerder opereert bij de afwegingen die de ACM maakt over de invulling van de methode. De energietransitie heeft bijvoorbeeld andere gevolgen voor de netbeheerders gas dan voor de netbeheerders elektriciteit. Dit kan tot gevolg hebben dat er bij de regulering van netbeheerders gas andere zwaarwegende belangen zijn dan bij de regulering van netbeheerders elektriciteit.

4 Onderzoeken

59. De ACM maakt voor dit besluit gebruik van verschillende onderzoeken. Ten eerste heeft de ACM zelf één onderzoek gedaan. In paragraaf 4.1 beschrijft de ACM het onderzoek naar de schattingsmethode voor de efficiënte kapitaalkosten. De ACM beschrijft de aanleiding, opzet en uitkomsten van dit onderzoek. Dit onderzoek heeft geleid tot wijzigingen in de methode ten opzichte van de methode in het methodebesluit 2017-2021. De precieze wijzigingen van de methode beschrijft de ACM in hoofdstuk 4 en bijlage 4.
60. Voor het bepalen van de *weighted average cost of capital* (hierna: WACC), de dynamische efficiëntieparameter en de statische efficiëntieparameter maakt de ACM gebruik van onderzoeken door verschillende onderzoeksbureaus. De ACM geeft in paragraaf 4.2 een overzicht van deze onderzoeken en verwijst naar de delen van dit besluit waarin zij de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken beschrijft.

4.1 Onderzoek wijziging schattingsmethode efficiënte kapitaalkosten

61. De ACM heeft onderzoek gedaan naar een andere schattingsmethode voor de efficiënte kapitaalkosten van TenneT omdat er in deze reguleringsperiode bij TenneT voor de eerste keer sinds de start van de tariefregulering een zogenoemde afschrijvingsklif plaatsvindt. Uit dat onderzoek volgt dat er een aantal nadelen is aan de methode voor het schatten van kapitaalkosten zoals beschreven in het methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021, die het noodzakelijk maken om de wijze waarop de ACM de efficiënte kapitaalkosten schat te wijzigen.
62. De vorige methode had als onderliggende aanname het 'ideaalcomplex'²³ (hierna: de oude methode).²⁴ Het eerste nadeel van de oude methode is dat deze de daling van kapitaalkosten als gevolg van de zogenoemde afschrijvingsklif negeert. Zoals nader wordt omschreven in paragraaf 7.2.1 vindt in deze reguleringsperiode bij TenneT voor het eerst een afschrijvingsklif plaats. Dit betekent dat een deel van de start-GAW²⁵ van TenneT gedurende deze reguleringsperiode volledig wordt afgeschreven. Het gevolg hiervan is dat de afschrijvingen aan het einde van de afschrijvingstermijn plotseling dalen. Het ideaalcomplex veronderstelt dat vervolgens opnieuw evenveel wordt geïnvesteerd. Dit is echter niet de verwachting van de ACM. De aanname van het ideaalcomplex gaat hier dus niet op. Het tweede nadeel van de oude methode is dat het geen realistische aannames hanteert over de groei en krimp van het net. Het ideaalcomplex veronderstelt dat de lengte, capaciteit en functionaliteit van het net gelijk blijven. In de oude methode hield de ACM rekening met uitbreidingsinvesteringen, hetgeen per definitie een uitbreiding van de lengte, capaciteit en functionaliteit van het net betekent. De aanname dat het gelijk blijft, gaat dan dus niet op. Daar komt bij dat het in theorie mogelijk is om een onderscheid te maken tussen vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen. In de praktijk blijkt dit niet goed mogelijk. Dit kan leiden tot een overschatting van de kapitaalkosten. Tot slot biedt de oude methode een beperkte flexibiliteit om rekening te houden met veranderende investeringspatronen. Vanwege de energietransitie zal de

²³ Het ideaalcomplex is de aanname dat de kapitaalkosten gedurende de reguleringsperiode in beginsel gelijk blijven, behalve als gevolg van inflatie- en efficiëntie-ontwikkelingen en uitbreidingsinvesteringen. De investeringen zijn dus gelijk aan de afschrijvingen.

²⁴ Gewijzigd methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021, ACM/UIT/505474, randnummer 276.

²⁵ Bij de start van de tariefregulering van TenneT in het jaar 2001 heeft de ACM de totale waarde van alle activa aan het einde van het jaar 2000 bepaald. Dit noemt de ACM ook wel de "start-GAW".

context waarin netbeheerders opereren wijzigen en dat leidt ook tot veranderende investeringspatronen.

63. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat de ACM bij het schatten van de kapitaalkosten de aanname van een 'ideaalcomplex' loslaat. In plaats daarvan schat de ACM de ontwikkeling van de efficiënte kapitaalkosten van TenneT op grond van een schattingsmethode die zij "doorrollen en bijschatten" is gaan noemen. Via de methode van "doorrollen en bijschatten" worden de efficiënte kapitaalkosten geschat door de kapitaalkosten tijdens de reguleringsperiode van al gedane investeringen uit te rekenen (doorrollen) en de kapitaalkosten tijdens de reguleringsperiode van nog in gebruik te nemen investeringen expliciet te schatten (bijschatten). Door op een preciezere manier kapitaalkosten uit te rekenen aan de hand van gerealiseerde en geschatte investeringen, de afschrijvingsmethode, de afschrijvingstermijnen en de WACC, worden de hierboven beschreven problemen weggenomen. Aangezien de ACM het onderzoek, de conclusies, en de daaruit voortvloeiende methodische wijziging uitvoerig beschrijft in bijlage 4, volstaat zij in de rest van dit besluit met een verwijzing naar bijlage 4 voor de motivering van de wijziging. In die bijlage beschrijft de ACM eerst de methode zoals vastgelegd in eerdere methodebesluiten. Daarna gaat de ACM in op de nadelen van die methode en welke alternatieven zij heeft overwogen. Vervolgens omschrijft de ACM de methodische wijziging van doorrollen en bijschatten in detail.
64. De wijziging naar doorrollen en bijschatten grijpt in op verschillende onderdelen van de methode en leidt daarom tot verschillende met elkaar samenhangende methodische wijzigingen. De wijziging naar doorrollen en bijschatten leidt tot aanpassingen van het vaststellen van de begininkomsten, de schatting van de kapitaalkosten, de schatting van de operationele kosten, de bepaling van de WACC, de toepassing van de *frontier shift* en de toepassing van de statische efficiëntieparameter. Dit wordt nader toegelicht in bijlage 4.

4.2 Onderzoeken door onderzoeksbureaus

65. Voor het bepalen van de WACC in het methodebesluit van 16 september 2021²⁶ maakte de ACM gebruik van de volgende onderzoeken:

- Frontier Economics, *Criteria to select peers for efficient beta estimation, a report for ACM*, 8 januari 2020.
- Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.
- Brattle, *Accounting for Quantitative Easing*, 3 april 2020.
- Prof. Dr. C.N. Teulings, *Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC*, 22 april 2020.

In zijn uitspraak van 4 juli 2023²⁷ heeft het CBb geoordeeld over de vaststelling van de risicovrije rente met het oog op het zogenoemde quantitative easing-beleid van de Europese Centrale Bank. Naar aanleiding hiervan heeft het CBb aan de ACM opgedragen om in dit nieuw te nemen methodebesluit te bepalen dat de risicovrije rente bij de bepaling van de WACC minimaal 0,5% bedraagt. Als gevolg hiervan liggen de laatste twee bovenstaande onderzoeken niet ten grondslag aan de bepaling van de risicovrije rente in dit methodebesluit. De ACM maakt elders in dit methodebesluit nog wel gebruik van het onderzoek van Teulings. De ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 7.4.1 en in bijlage 3.

²⁶ ACM/UIT/556553.

²⁷ ECLI:NL:CBB:2023:319.

66. Voor het bepalen van de statische efficiëntieparameter in het methodebesluit van 16 september 2021 maakte de ACM gebruik van de volgende onderzoeken:

- CEER en Sumicsid, *Project CEER-TCB18 Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators (Main report)*, juli 2019.
- CEER en Sumicsid, *Project TCB18 Individual Benchmarking Report TENNET*, juli 2019.
- Economic Insights, *Topics in efficiency benchmarking: Selecting cost drivers*, december 2017.
- Economic Insights, *Topics in efficiency benchmarking: Choosing the model and explaining the results*, december 2017.
- Economic Insights, *Topics in efficiency benchmarking: Estimating capital costs*, december 2017.
- Oxera, *How can NMA assess the efficiency of TENNET?*, juni 2012.
- Frontier Economics en Consentec, *The potential application of reference network modelling to TenneT*, februari 2012.
- E-Bridge, *Study of the feasibility of determining TenneT's cost efficiency via process benchmarking*, februari 2012.
- Sumicsid, *International Benchmarking of Electricity Transmission System Operators*, maart 2009.
- Frontier Economics e.a., *E3grid2012 – European TSO Benchmarking Study*, juli 2013.
- Frontier e.a., *STENA2012 - Benchmarking TenneT TSO 2007-2011*, juli 2013.
- Oxera, *Analysis of TenneT's estimated efficiency under TCB18*, 14 augustus 2020.
- Oxera, *A critical assessment of TCB18 electricity*, 30 april 2020.
- Sumicsid, *Analysis of the Oxera Report*, 30 oktober 2020.
- Sumicsid, *Response to the Oxera Report on TCB18 ETSO*, 2020.
- Sumicsid, *Sensitivity Analysis for TCB18 Results for Statnett*, 2020. Sumicsid, *Response to the Oxera Report on TenneT TSO in TCB18-ETSO*, maart 2021. Sumicsid, *Response to the Oxera Report on TCB18-GTS*, januari 2021.
- Sumicsid, *A note on additional analyses for TenneT TSO in TCB18-ELEC*, 29 maart 2021
- Sumicsid, *Plausibility control of added transformer power to the TenneT NL TCB18 data*, 6 september 2021.

In de uitspraak van 4 juli 2023²⁸ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM de uitkomst van deze onderzoeken niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en de statische efficiëntieparameter in het gewijzigd methodebesluit op 1 moet vaststellen.

67. Voor het bepalen van de dynamische efficiëntieparameter maakt de ACM gebruik van de volgende onderzoeken:

- Economic Insights, *Frontier Shift for Dutch Gas and Electricity TSOs*, 1 mei 2020.
- Oxera, *Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSOs*, april 2016.
- Ecorys, *Wegingsfactoren voor frontier shift TSO's*, 15 januari 2019.

De ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 7.4.4.

68. Voor het bepalen van de efficiënte kapitaalkosten van de Cobra-kabel maakt de ACM gebruik van het volgende onderzoek:

- DNV GL, *Doelmatigheidsbeoordeling op de niet-reguliere uitbreidingsinvestering van TenneT COBRACable*, 16 december 2020.

²⁸ ECLI:NL:CBB:2023:319.

De ACM beschrijft de uitkomst en de toepassing van dit onderzoek in paragraaf 7.4.3.

5 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

69. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek. De ACM wijzigt de reguleringmethode ten opzichte van die uit het methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021 alleen daar waar het nieuwe inzichten, ontwikkelingen en/of gegevens betreft, die in de periode tot het nemen van dit besluit naar voren zijn gekomen en naar aanleiding van de uitspraak van het CBB over het methodebesluit van 16 september 2021.²⁹ Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringssystematiek en draagt zo bij aan de rechtszekerheid voor belanghebbenden. De wijzigingen die de ACM in dit besluit aanbrengt, zijn op te delen in twee categorieën: methodische wijzigingen en actualisatie van gegevens. De ACM noemt in de hierop volgende randnummers alleen de belangrijkste methodische wijzigingen.
70. De energietransitie leidt tot grote investeringen in de elektriciteitsnetwerken. In paragraaf 7.2.1 licht de ACM toe dat zij het reële stelsel blijft handhaven, maar in deze reguleringsperiode niet de volledige maar de helft van de inflatie uit de WACC zal halen en in de GAW zal opnemen. Hierdoor wordt een deel van de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen direct vergoed. Hierdoor hebben netbeheerders meer financieringsruimte en meer ruimte om eventuele tegenvallers op te vangen. Deze wijziging leidt tot de volgende aanpassingen ten aanzien van de reguleringsparameters:
- De reëel-plus WACC wordt bepaald door de helft van de geschatte inflatie te verwijderen uit de nominale WACC.
 - De indexatie van de GAW in de jaren 2022-2026 vindt plaats met de helft van de geschatte inflatie.
71. De eerste methodische wijziging is dat de ACM ervoor kiest om de doorberekening van 40% van de beheerkosten van het EHS-net naar de systeemtaken af te schaffen. Dit deel van de kosten van het EHS-net komt daardoor tot vergoeding via de toegestane inkomsten voor de transporttaken. De reden voor deze wijziging is als volgt. De ACM stelt aparte methodebesluiten vast voor de transporttaken en de systeemtaken van TenneT. Dit leidt tot aparte toegestane inkomsten voor de transporttaken en de systeemtaken. Om deze aparte inkomsten te bepalen is ook een toerekening van de kosten van TenneT aan de transporttaken en de systeemtaken nodig. Voor sommige kostensoorten – zoals bijvoorbeeld de kosten voor de balanshandhaving – is duidelijk dat deze volledig toe te wijzen zijn aan de systeemtaken. De ACM rekende daarnaast tot nu toe ook 40% van de kosten voor het EHS-net toe aan de systeemtaken. Het idee achter deze doorberekening was dat de EHS-netten van oudsher een functie van koppelnet hebben, waardoor TenneT als landelijk netbeheerder in staat wordt gesteld om de systeemtaken te kunnen uitvoeren ter bewaking van de netintegriteit.
72. In het verleden bracht TenneT ter dekking van de toegestane inkomsten voor de systeemtaken een apart tarief voor systeemdiensten in rekening bij netgebruikers. Per 1 januari 2015 is het tarief voor de systeemdiensten vervallen. De toegestane inkomsten voor de systeemtaken worden sindsdien toegevoegd aan de toegestane inkomsten voor de transporttaken voor het EHS-net. Dit leidt ertoe dat de doorberekening van 40% van de beheerkosten van het EHS-net naar de systeemtaken geen enkel doel meer dient. Deze kosten worden eerst toegewezen aan de systeemtaken, maar komen vervolgens tot vergoeding via de transporttarieven op precies dezelfde wijze als wanneer de kosten

²⁹ ECLI:NL:CBB:2023:319.

niet waren toegewezen aan de systeemtaken. De ACM kiest er nu voor om deze doorberekening af te schaffen omdat (i) de doorberekening geen materieel effect heeft op de totale inkomsten van TenneT³⁰, (ii) de doorberekening de methodebesluiten onnodig ingewikkeld maakt en uitvoeringslasten met zich meebrengt en (iii) de doorberekening van 40% een toerekening is en geen kosten voor de systeemtaken zelf betreft. Deze wijziging betekent dat de beheerkosten voor de systeemtaken komen te vervallen. Deze kosten komen tot vergoeding via de toegestane inkomsten voor de transporttaken.

73. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 schat de ACM de efficiënte kapitaalkosten deze reguleringsperiodeperiode met de systematiek van 'doorrollen en bijschatten'. Dat betekent dat de ACM deze kosten niet langer schat op basis van het 'ideaalcomplex'. Vanwege de nieuwe systematiek is de methode op de onderstaande onderdelen gewijzigd:
- de bepaling van de begininkomsten (paragraaf 6.1, bijlage 4);
 - de toepassing van de statische efficiëntieparameter (paragraaf 6.2, bijlage 4);
 - de bepaling van de verwachte kapitaalkosten (paragraaf 6.3, bijlage 4);
 - de toepassing van de WACC (paragraaf 6.3, bijlage 4);
 - de bepaling van de verwachte efficiënte operationele kosten (paragraaf 6.4, bijlage 4) en
 - de toepassing van de dynamische efficiëntieparameter (paragrafen 6.3 en 6.4, bijlage 4).
- De ACM licht deze wijzigingen verder toe in bijlage 4.

74. De ACM heeft op drie punten een wijziging in de WACC-methode aangebracht. In de eerste plaats heeft de ACM op advies van Frontier Economics besloten de *bid-ask spread* als liquiditeitscriterium te hanteren bij de selectie van de vergelijkingsgroep en hierbij een grens van 1% te hanteren. Ten tweede heeft de ACM een aantal wijzigingen aangebracht in de wijze waarop de regressies van de *bèta's* van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep gedaan worden. Ten derde heeft de ACM de wijze van schatting van de risicovrije rente in de WACC aangepast vanwege de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023.³¹ Het CBb draagt de ACM op om de risicovrije rente opnieuw te bepalen aan de hand van staatsobligaties met een looptijd van 20 jaar en te bepalen dat de risicovrije rente minimaal 0,5% bedraagt. De eerste wijziging licht de ACM toe in paragraaf 7.4.1. De tweede wijziging licht de ACM kort toe in paragraaf 7.4.1 en uitgebreid in bijlage 3. De derde wijziging betreft twee onderdelen; wat betreft de bodemwaarde komt dit aan de orde in paragraaf 7.4.1 en wat betreft de looptijd licht de ACM dit toe in paragraaf 2.1 van de WACC-bijlage.

75. [Vervallen]

76. Voor deze reguleringsperiode hanteert de ACM een andere afschrijvingstermijn voor de Cobra-kabel. De resterende afschrijvingstermijn van de Cobra-kabel wordt voor deze reguleringsperiode berekend op basis van een levensduur van 40 jaar. Daarnaast heeft de ACM een projectspecifieke doelmatigheidstoets laten uitvoeren. De ACM past het resultaat van deze doelmatigheidstoets toe bij het bepalen van de efficiënte kapitaalkosten voor de Cobra-kabel.

³⁰ De totale inkomsten zijn immers de som van de inkomsten voor de transporttaken en de inkomsten voor de systeemtaken.

³¹ ECLI:NL:CBB:2023:319, r.o. 13.2.

6 Uitgangspunten van de regulering

77. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Eerst licht de ACM de toepassing van de x-factor toe (paragraaf 6.1). Daarna stelt zij de duur van de reguleringsperiode vast (paragraaf 6.2). Vervolgens legt de ACM omzetregulering uit (paragraaf 6.3) en licht zij benchmarking toe (paragraaf 6.4). Een gedetailleerde beschrijving van de methode volgt in hoofdstuk 7.

6.1 Toepassing van de x-factor

78. De ACM heeft op grond van artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet de verplichting om ten aanzien van de taken in artikel 16, eerste lid, van de E-wet (de transporttaken) de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en van het rekvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast te stellen. De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering noemt de ACM ook wel de x-factor. Volgens de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, past de ACM de x-factor elk jaar toe op de totale inkomsten voor het voorgaande jaar (t-1) om de inkomsten voor het aankomende jaar (t) te bepalen. De berekening geldt voor elk jaar van de reguleringsperiode.

79. De ACM bepaalt de x-factor op de volgende wijze. Voorafgaand aan de reguleringsperiode schat de ACM de efficiënte kosten voor elk jaar van de reguleringsperiode. Volgens de wettelijke formule groeien of dalen de tariefinkomsten (rekening houdend met de schatting van de rekvolumina en de relevante inflatie) in gelijke stappen per jaar naar de efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode. De ACM berekent welke x-factor zij in elk jaar moet toepassen op de tariefinkomsten aan het begin van de reguleringsperiode (de 'begininkomsten') om geleidelijk naar dit eindpunt te komen.

6.2 Duur van de reguleringsperiode

80. De ACM kan de methode vaststellen voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. De ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximumperiode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt de ACM het volgende.

81. De ACM heeft beoordelingsruimte ten aanzien van de keuze voor een reguleringsperiode van drie, vier of vijf jaar. Daarom weegt de ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor- en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.

82. Een korte periode biedt meer flexibiliteit om de regulering aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, zoals extreme economische omstandigheden of veranderingen in de Europese of

- ationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.
83. Een lange periode biedt meer stabiliteit. Ten eerste biedt een lange periode meer regulatorische zekerheid, omdat de inkomsten voor langere tijd worden vastgesteld. Dit leidt tot een langere periode van zekerheid over de hoogte van tarieven voor afnemers, voor netbeheerders en voor investeerders. Ten tweede biedt een periode van vijf jaar meer rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat bij een korte periode de methode- en x-factorbesluiten nog niet onherroepelijk zijn op het moment dat de ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende methodebesluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.
84. Een belangrijk voordeel van meer stabiliteit is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben. Een netbeheerder heeft langer profijt van een doelmatigere inrichting van de bedrijfsvoering. Immers, de inkomsten staan voor vijf jaar vast ongeacht de kostenbesparingen die een netbeheerder doorvoert.
85. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. De ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van artikel 41c van de E-wet wanneer omstandigheden dit vereisen. De ACM gaat hier in hoofdstuk 9 nader op in. Daarnaast kan de wetgever bij belangrijke, tussentijds doorgevoerde wetswijzigingen die invloed hebben op de methode van regulering, ook maatregelen nemen voor een goede implementatie gedurende de reguleringsperiode. Zulke flexibiliteit is dus ook bij een periode van vijf jaar aanwezig.
86. De ACM is van mening dat de voordelen van een langere periode groter zijn dan de nadelen. De ACM neemt daarom als uitgangspunt een lange reguleringsperiode, tenzij er concrete omstandigheden zijn die vragen om een kortere periode. Onder normale omstandigheden biedt de methode van regulering immers al voldoende flexibiliteit om met gewijzigde omstandigheden om te gaan.
87. De ACM heeft onderzocht of de volgende twee omstandigheden aanleiding geven tot een kortere periode: (i) de veranderende marktomstandigheden vanwege de energietransitie en (ii) de introductie van Energiewet 1.0.
88. Over de veranderende marktomstandigheden vanwege de energietransitie merkt de ACM het volgende op. Het is op dit moment nog onzeker hoe de energietransitie zich precies ontwikkelt. De ACM acht het niet waarschijnlijk dat dit na afloop van een korte reguleringsperiode wel duidelijk zal zijn. De ACM heeft de reguleringsmethode aangepast om rekening te houden met de veranderende marktomstandigheden. De ACM schat de kapitaalkosten vanaf deze reguleringsperiode op basis van een methode die flexibeler is.³² Deze wijziging licht de ACM toe in hoofdstuk 7. Mede door deze wijziging acht de ACM de methode van regulering voldoende robuust voor een langere reguleringsperiode.
89. Over de introductie van Energiewet 1.0 merkt de ACM het volgende op. Het is op dit moment nog onduidelijk wanneer de nieuwe energiewet in werking zal treden. Bovendien merkt de ACM op dat

³² Zie bijlage 4, hoofdstuk 4 en 7.

een dergelijke belangrijke wijziging van de E-wet ook wijzigingen in de codes vereist.³³ Bij een periode van vijf jaar acht de ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in de wet en de codes zijn doorgevoerd. Hierbij komt dat de ACM niet verwacht dat de nieuwe energiewet een geheel nieuwe wijze van reguleren voorschrijft.³⁴ De ACM acht het daarom redelijk te veronderstellen dat dit methodebesluit ook verenigbaar zal zijn met de nieuwe wetgeving. Zoals beschreven in randnummer 0 kan de wetgever maatregelen nemen voor een implementatie van nieuwe wetgeving tijdens de reguleringsperiode, mocht dit nodig zijn.

90. Na het afwegen van de bovenstaande aspecten besluit de ACM de duur van de reguleringsperiode vast te stellen op de maximaal wettelijk toegestane periode van vijf jaar.

6.3 Omzetregulering

91. Evenals in de reguleringsperiode 2017-2021 past de ACM in deze reguleringsperiode op grond van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet een systeem van omzetregulering toe. Omzetregulering is een vorm van tariefregulering waarbij zeker wordt gesteld dat een vooraf vastgestelde omzet zal worden behaald. Voor TenneT is de omzetregulering als volgt uitgewerkt. De vastgestelde omzet is gelijk aan de toegestane inkomsten. De hoogte van de tarieven wordt zo vastgesteld dat het somproduct van de tarieven en de voorspelde rekenvolumina gelijk is aan de toegestane inkomsten. Verschillen tussen de voorspelde rekenvolumina en de gerealiseerde rekenvolumina zorgen daarbij voor verschillen tussen de toegestane inkomsten en de gerealiseerde inkomsten van TenneT. Bij omzetregulering worden deze verschillen in het jaar ($t+2$) betrokken bij de vaststelling van de nieuwe toegestane inkomsten, zodat de oorspronkelijk vastgestelde toegestane inkomsten uiteindelijk zullen worden behaald. Indien deze verschillen te groot zijn en daarom zouden leiden tot grote tarieffluctuaties, worden deze verwerkt in de tarieven van meerdere jaren.

6.4 Benchmarking

92. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 vult de ACM de wettelijke opdracht tot het bepalen van de methode in door de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement te bepalen. De Elektriciteitsverordening verplicht de ACM namelijk om de tarieven zodanig te bepalen dat zij een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. In de E-wet is voorgeschreven dat de ACM het methodebesluit vaststelt met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken worden bevorderd.
93. Om de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement te bepalen moet de ACM de statische efficiëntie van TenneT bepalen. Hiervoor past de ACM een kostenbenchmark toe. De ACM merkt op dat het niet mogelijk is om TenneT met andere Nederlandse netbeheerders te vergelijken, omdat er slechts één netbeheerder van het landelijk elektriciteitstransportnet is. Een vergelijking met de regionale netbeheerders elektriciteit acht de ACM niet zinvol, omdat deze netbeheerders andere typen netten (distributienetten) beheren dan de netbeheerder van het landelijk elektriciteitstransportnet. Dit heeft de wetgever overigens ook opgemerkt bij de vergelijking tussen de

³³ Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in Hoofdstuk 3, paragraaf 5, van de E-wet.

³⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Memorie van toelichting wetsvoorstel Energiewet, 17 december 2020.

regionale netbeheerders elektriciteit en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.³⁵ Daarom heeft de ACM de prestaties van TenneT vergeleken met landelijke elektriciteitsnetbeheerders in andere landen om te bepalen in hoeverre de werkelijk gemaakte kosten van TenneT overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder (zie paragraaf 7.4.3).

94. De ACM richt zich op de vraag wat het niveau van efficiënte kosten is voor een bedrijf als TenneT. Zij gaat bij het systeem van kostenbenchmarking niet in op de vraag hoe TenneT efficiënter kan worden. De ACM is van mening dat TenneT zelf het beste kan bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kan realiseren. Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever is hier sprake van outputregulering in plaats van input- of processturing.³⁶ Daarnaast vermindert de ACM door middel van outputregulering de administratieve lasten voor TenneT en de toezichtlast voor de ACM.
95. De ACM merkt op dat TenneT in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement kan behalen dan het redelijk rendement, indien TenneT efficiënter werkt dan de efficiëntiedoelstelling. Dit sluit aan bij de bedoelingen van de wetgever: *“Bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.”*³⁷ Voor TenneT werkt dit ook de andere kant op. Immers, TenneT loopt ook het risico dat haar kosten hoger uitvallen waardoor het redelijk rendement niet wordt behaald. Deze mogelijkheid om het rendement te beïnvloeden zorgt voor een prikkel voor TenneT om de kosten zo laag mogelijk te houden.
- 95a. In zijn uitspraak van 4 juli 2023³⁸ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM aan de bepaling van de statische efficiëntie van een netbeheerder een internationaal benchmarkonderzoek ten grondslag mag leggen en dat een benchmarkonderzoek op zichzelf een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van TenneT te vergelijken. Het door de ACM gebruikte benchmarkonderzoek voldoet volgens het CBb echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt TenneT in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBb geoordeeld dat de ACM dit onderzoek niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en opgedragen om bij het nieuw te nemen gewijzigd methodebesluit de θ op 1 te bepalen.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

³⁸ ECLI:NL:CBB:2023:319.

7 Methode van regulering

96. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode voor de berekening van de x-factor. Eerst beschrijft de ACM in paragraaf 7.1 hoe zij de x-factor bepaalt op basis van de begininkomsten, eindinkomsten en geschatte CPI. De ACM bepaalt de begininkomsten en eindinkomsten op basis van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De methode beschrijft dus de wijze waarop de ACM de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt. Voordat de ACM in paragraaf 7.3 beschrijft hoe zij de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode bepaalt, beschrijft de ACM in paragraaf 7.2 eerst wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement. Tot slot gaat de ACM in paragraaf 7.4 in op hoe zij de parameters onderliggend aan de verwachte efficiënte kosten heeft bepaald.

7.1 Bepalen van de x-factor

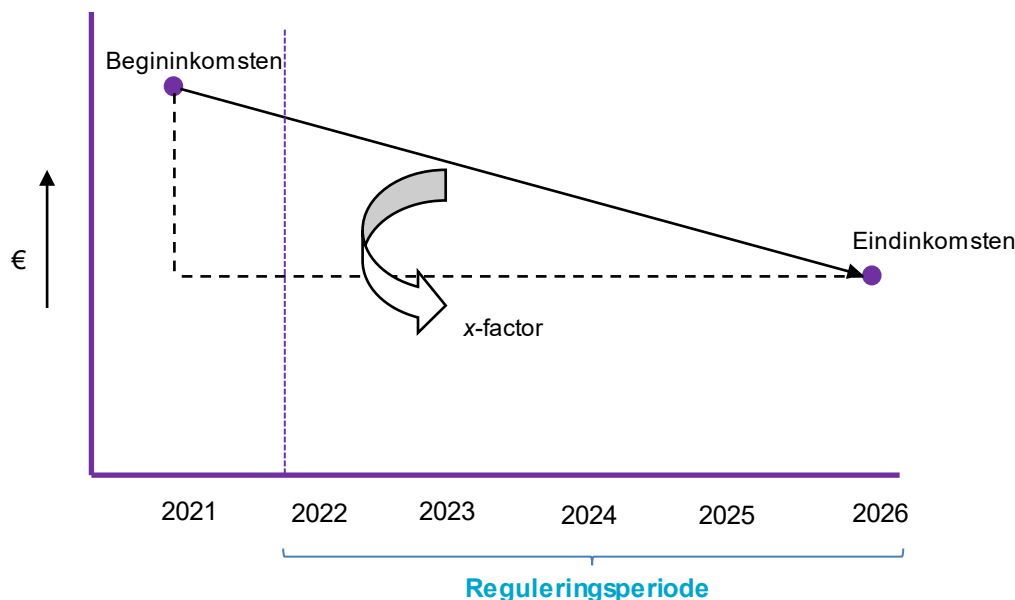
97. Zoals omschreven in paragraaf 6.1 stelt de ACM voor de duur van de reguleringsperiode een x-factor vast ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering. De x-factor is de reële jaarlijkse wijziging van de totale inkomsten tijdens de reguleringsperiode. De ACM bepaalt de x-factor aan de hand van de begininkomsten, de eindinkomsten en de geschatte CPI.^{39, 40} In deze paragraaf legt de ACM uit hoe zij de begininkomsten en eindinkomsten bepaalt aan de hand van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De bepaling van de geschatte CPI komt aan bod in paragraaf 7.4.

98. In Figuur wordt de methode tot het bepalen van de x-factor schematisch weergegeven.

³⁹ Zie formule (19) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁴⁰ Hierbij laat de ACM de toevoegingen en correcties die zij jaarlijks toepast op de inkomsten buiten beschouwing. Dit betreft toevoegingen op grond van artikel 41b, eerste lid, onderdeel e t/m l, en tweede en derde lid, van de E-wet, correcties op basis van de algemene bevoegdheid vastgelegd in artikel 41c, tweede lid, van de E-wet correcties op basis van de specifieke bevoegdheden vastgelegd in artikel 41c, zesde en achtste lid, van de E-wet en een correctie voor de inzet van congestieontvangsten op grond van artikel 19, derde lid, van de Elektriciteitsverordening.

Figuur 1: Schematische weergave van de methode



7.1.1 Eindinkomsten

99. De eindinkomsten zijn gelijk aan de verwachte efficiënte kosten voor 2026, inclusief een redelijk rendement voor dat laatste jaar.⁴¹
100. De ACM bepaalt van TenneT de eindinkomsten, zodat daarna de x-factor bepaald kan worden op basis van de begininkomsten en de eindinkomsten.

7.1.2 Begininkomsten

101. Uit de doelstellingen van het wettelijk systeem van tariefregulering volgt dat de netbeheerder in beginsel zijn verwachte efficiënte kosten via de tarieven kan terugverdienen binnen de reguleringsperiode, inclusief een redelijk rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.⁴²

A. Bevoegdheid vaststellen begininkomsten

102. De begininkomsten zijn inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode, die de ACM gebruikt om de x-factor te bepalen. De x-factor is de reële procentuele wijziging die er in combinatie met de geschatte CPI voor zorgt dat de inkomsten zich gedurende de reguleringsperiode geleidelijk ontwikkelen van de begininkomsten naar de eindinkomsten.⁴³ De ACM bepaalt vervolgens in het tarievenbesluit voor het eerste jaar van de reguleringsperiode op basis van de begininkomsten, x-factor, CPI en (wettelijke) correcties de toegestane inkomsten voor het eerste jaar van de reguleringsperiode. Hoewel de begininkomsten dus inkomsten voor het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode zijn, hebben deze inkomsten geen effect op de toegestane inkomsten voor het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode. Op basis van de begininkomsten bepaalt de ACM wel de x-factor en daaruit resulterende toegestane inkomsten voor de jaren van de reguleringsperiode.

⁴¹ Zie formule (20) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁴² Zie artikel 41, eerste lid en tweede lid, van de E-wet.

⁴³ Zie randnummer 97.

103. De ACM is op grond van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet bevoegd om, in afwijking van de wettelijke formule die volgt uit artikel 41b, eerste lid, aanhef en onder d, van de E-wet, de begininkomsten aan te passen naar een niveau dat overeenkomt met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. De wetgever heeft deze bepaling geïntroduceerd met als doel te voorkomen dat een situatie van onder- of overrendement ontstaat als gevolg van een voorgaande reguleringsperiode.⁴⁴
104. In het voorgaande methodebesluit gebruikte de ACM een beoordelingskader bij de keuze om de begininkomsten aan te passen naar het efficiënte niveau of niet. De ACM hanteerde een driedelige toets. Ten eerste toetste de ACM of zij bevoegd was om gebruik te maken van haar bevoegdheid, of met andere woorden: of aan de toepassingsvoorwaarde was voldaan. Ten tweede toetste de ACM of zij aanleiding zag de begininkomsten aan te passen. Ten derde toetste de ACM of een aanpassing van de begininkomsten redelijk was, bezien vanuit het doel van de aanpassing. De ACM hanteert met ingang van deze reguleringsperiode voor de vaststelling van de begininkomsten niet langer een kader voor deze keuze, maar maakt per definitie gebruik van de bevoegdheid om de begininkomsten vast te stellen op het efficiënte kostenniveau indien de begininkomsten die volgen uit de wettelijke formule niet overeenkomen met het efficiënte kostenniveau.
105. Bij deze keuze speelt artikel 18 van de Elektriciteitsverordening een belangrijke rol. Uit artikel 18 van de Elektriciteitsverordening volgt namelijk dat de tarieven, en daarmee dus ook de inkomsten, van TenneT de werkelijke kosten afspiegelen, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder.⁴⁵ Dit houdt in dat de ACM tarieven vaststelt waarmee de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement worden vergoed die TenneT maakt voor de door haar uitgevoerde wettelijke taken. Om te voldoen aan dit beginsel stelt de ACM de begininkomsten vast op het efficiënte kostenniveau. De Europese wetgever heeft niet gedefinieerd wat de efficiënte kosten, als bedoeld in artikel 18 van de Verordening, zijn. Artikel 18 van de Elektriciteitsverordening geeft een grondbeginsel voor de tarifiering en laat de nationale regelgevende instanties de nodige ruimte.⁴⁶

B. Wijziging vaststelling begininkomsten: bepalen efficiënte kostenniveau zodanig dat TenneT opgeteld over de reguleringsperiode haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement terugverdient

106. In eerdere reguleringsperiodes bepaalde de ACM het efficiënte kostenniveau ten behoeve van de begininkomsten op een niveau dat representatief is voor het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode. De ACM ging er daarmee van uit dat dit niveau representatief was voor de jaren van de reguleringsperiode. Deze reguleringsperiode gaat de ACM daar niet meer van uit. Daarom bepaalt de ACM het efficiënte kostenniveau ten behoeve van de begininkomsten op een andere wijze. De ACM licht de aanleiding voor deze wijziging uitgebreid toe in bijlage 4 van dit besluit.
107. Kort samengevat wijzigt de ACM met dit methodebesluit de methode op een aantal punten. Deze wijzigingen, zoals toegelicht in bijlage 4 van dit besluit, houden rekening met het feit dat de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement zich tijdens deze reguleringsperiode niet gelijkmatig ontwikkelen. Indien de ACM het efficiënte kostenniveau zou bepalen op het niveau van de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2021 en de eindinkomsten zou vaststellen op het niveau

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 3, 30-31.

⁴⁵ Artikel 18, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld overweging 8.4.1 van de uitspraak van het CBb van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272.

van de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2026, zou de ontwikkeling van de verwachte efficiënte kosten in de tussenliggende jaren niet tot uitdrukking komen in de x-factor.⁴⁷ Het gevolg daarvan zou zijn dat TenneT opgeteld over de reguleringsperiode mogelijk aanzienlijk meer of minder dan haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kan terugverdienen via de tarieven.

108. Bezien vanuit de tekst en het doel van artikel 18 van de Elektriciteitsverordening en de wettelijke doelstellingen van de tariefregulering, stelt de ACM vast dat zij het efficiënte kostenniveau ten behoeve van de begininkomsten zodanig moet bepalen dat het representatief is voor de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement tijdens de reguleringsperiode. Op die manier wordt de kans op een situatie van over- of onderrendement als gevolg van een onjuist vastgesteld efficiënt kostenniveau kleiner.
109. De ACM bepaalt deze reguleringsperiode het efficiënte kostenniveau ten behoeve van het bepalen van de begininkomsten zodanig dat TenneT opgeteld over de reguleringsperiode, haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kan terugverdienen.⁴⁸
110. Om dit te doen, bepaalt de ACM eerst voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Zoals beschreven in randnummer 92 zijn de eindinkomsten gelijk aan de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor het laatste jaar van de reguleringsperiode. De begininkomsten bepaalt de ACM daarna door op basis van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode, uit te rekenen wat de begininkomsten moeten zijn. Dit doet zij zodanig dat TenneT, opgeteld over de reguleringsperiode, haar verwachte efficiënte kosten kan terugverdienen.⁴⁹
111. De gewijzigde vaststelling van de begininkomsten leidt ertoe dat in sommige jaren van de reguleringsperiode de inkomsten, die zijn berekend op basis van de x-factor, hoger zijn dan de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. In andere jaren zijn de inkomsten berekend op basis van de x-factor juist lager. De begininkomsten zijn zo vastgesteld dat deze verschillen tegen elkaar wegvallen.
112. De ACM hanteert een verdisconteringsvoet voor de verschillen. De verdisconteringsvoet reflecteert dat het gaat om tekorten of overschotten in de verschillende jaren en dat niet elk verschil daarom even zwaar weegt. Verschillen verder in de toekomst wegen minder zwaar. De ACM gebruikt de nominale WACC voor bestaand vermogen als verdisconteringsvoet. Een verschil tussen de verwachte efficiënte kosten en de inkomsten die zijn berekend op basis van de x-factor, is namelijk van invloed op het totaal benodigde vermogen van TenneT. Bij een positief verschil zijn de inkomsten berekend op basis van de x-factor hoger dan de verwachte efficiënte kosten voor dat jaar. Een netbeheerder ontvangt dan meer inkomsten dan hij naar verwachting aan efficiënte kosten maakt. Daardoor heeft de netbeheerder minder vermogen nodig. Bij een negatief verschil neemt de behoefte aan vermogen juist toe. De toe- of afname van de behoefte aan vermogen brengt kosten of juist opbrengsten met zich mee. In de tariefregulering is de WACC de schatting van de vermogenskostenvoet. Daarom gebruikt de ACM de WACC als disconteringsvoet voor de

⁴⁷ Zie paragraaf 6.1 van bijlage 4 bij dit besluit.

⁴⁸ Zie formule (21), (22) en (23) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁴⁹ Zie paragraaf 6.1 van bijlage 4 bij dit besluit.

verschillen. De ACM gebruikt de nominale WACC omdat deze WACC ook een inflatievergoeding voor vermogensverschaffers bevat.

C. Conclusie

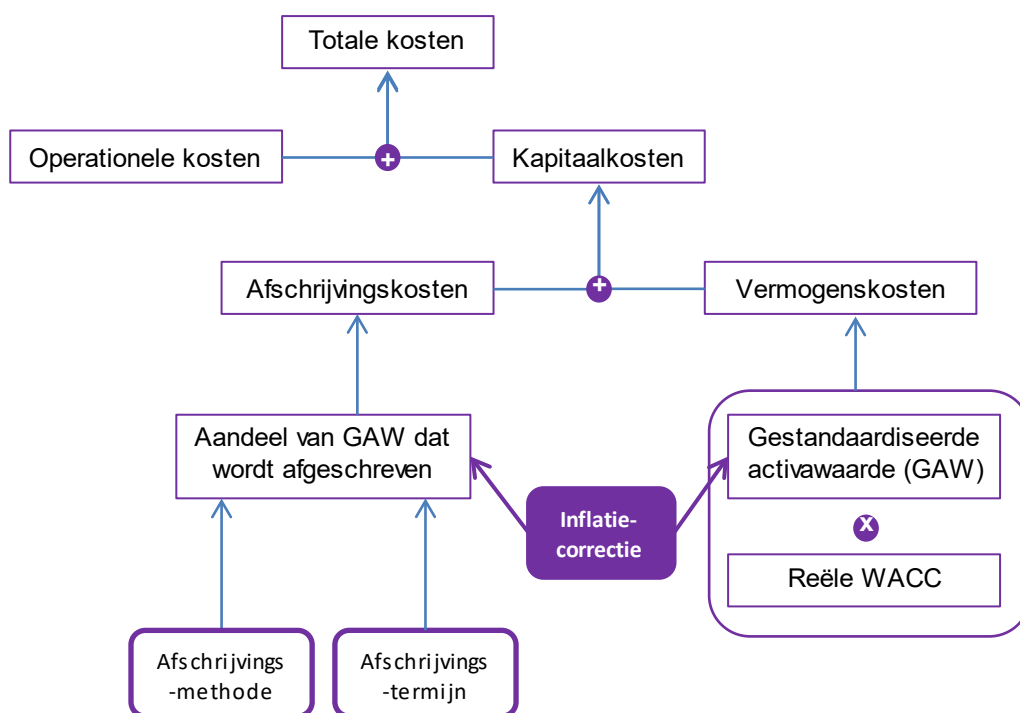
113. In deze paragraaf heeft de ACM toegelicht dat zij de begininkomsten van TenneT gelijkstelt aan het verwachte efficiënte kostenniveau, zodanig dat het representatief is voor de jaren van deze reguleringsperiode. De precieze omvang van het verwachte efficiënte kostenniveau is afhankelijk van kostengegevens van TenneT, die de ACM vaststelt in het x-factorbesluit.

7.2 Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement

114. Om de begin- en eindinkomsten te bepalen moet de ACM voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepalen.
115. De ACM beschrijft in deze paragraaf wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement.⁵⁰ De ACM definieert in paragraaf 7.2 de verschillende begrippen die van belang zijn bij het bepalen van kosten inclusief een redelijk rendement. Vervolgens beschrijft de ACM in paragraaf 7.2.1 welke keuzes zij maakt ten aanzien van kosten inclusief een redelijk rendement en welke wijzigingen zij daarbij doorvoert.
116. De ACM beschrijft nu de relaties tussen begrippen als kapitaalkosten, operationele kosten, WACC, investeringen, desinvesteringen, GAW, afschrijvingstermijnen en afschrijvingsmethode. Deze beschrijving maakt duidelijk welke keuzes de ACM kan en moet maken bij het definiëren van de kosten inclusief een redelijk rendement.

⁵⁰ De definitie van kosten in het kader van tariefregulering wijkt doorgaans op bepaalde punten af van de definitie van kosten in de jaarrekening van een netbeheerder. De manier waarop de ACM kosten bepaalt, sluit aan bij het doel van tariefregulering: de hoogte van de tarieven baseren op (efficiënte) kosten. De berekening van kosten in de jaarrekening heeft een ander doel: de winstgevendheid van de onderneming bepalen.

Figuur 2: Schematische weergave opbouw regulatorische kosten inclusief een redelijk rendement



Kosten inclusief een redelijk rendement

117. De kosten inclusief een redelijk rendement van een netbeheerder bestaan uit de som van:

- Operationele kosten, zijnde alle kosten die voortvloeien uit de uitoefening van de gereguleerde taken en die geen vermogenskosten of afschrijvingen zijn. De operationele kosten worden grotendeels bepaald aan de hand van operationele uitgaven (OPEX);
- Afschrijvingen, bepaald aan de hand van de investeringen, afschrijvingsmethode, afschrijvingstermijnen en CPI;
- Vermogenskosten, bepaald aan de hand van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) vermenigvuldigd met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW). De GAW wordt daarbij bepaald aan de hand van investeringen, afschrijvingsmethode, afschrijvingstermijnen en CPI.

Dit is schematisch weergegeven in Figuur 2.

Uitgaven

118. Om haar wettelijke taken uit te voeren doet TenneT uitgaven aan productiemiddelen. Productiemiddelen zijn bijvoorbeeld lijnen en transformatoren, maar ook personeel of ingekochte energie. TenneT zet deze productiemiddelen vervolgens in om haar diensten te produceren. De uitgaven die TenneT doet, kunnen worden onderscheiden in operationele uitgaven en kapitaaluitgaven.

Operationele uitgaven (OPEX) / operationele kosten

119. Operationele uitgaven - ook wel: *operating expenditure* of OPEX - zijn uitgaven aan productiemiddelen die nog hetzelfde jaar volledig hun economische waarde verliezen. Het gaat dan bijvoorbeeld om salarissen voor personeel, betaalde huur of ingekochte energie. Operationele

uitgaven zijn daarom doorgaans gelijk aan de operationele kosten. Een operationele uitgave in het jaar t leidt daarom tot kosten in het jaar t .⁵¹

Kapitaaluitgaven (CAPEX) / investeringen

120. Kapitaaluitgaven zijn uitgaven aan productiemiddelen die in meerdere opeenvolgende jaren kunnen worden ingezet in het productieproces. Dit wordt ook aangeduid als investeringen (*capital expenditure* of CAPEX). Het gaat bijvoorbeeld om de uitgaven voor de aanleg van lijnen en transformatoren. Het kan ook gaan om salarissen van personeel dat bijdraagt aan de aanleg en bouw van netwerkdere delen. De kapitaaluitgaven worden geactiveerd en in de gestandaardiseerde activawaarde opgenomen op het moment dat het actief in gebruik genomen wordt.⁵² De geactiveerde uitgaven reflecteren de aanschafwaarde van het actief.⁵³ Aangezien deze productiemiddelen gedurende een langere periode ingezet kunnen worden, behouden deze gedurende hun levensduur gedeeltelijk hun waarde. De investering wordt daarom afgeschreven en leidt zo tot activawaarde die in de loop van de jaren daalt. Tegelijkertijd leiden de afschrijvingen gedurende diezelfde periode jaarlijks tot kosten. Investerings in het jaar t leiden dus tot kosten in de jaren vanaf het jaar t totdat het actief volledig is afgeschreven.

Afschrijvingen

121. Afschrijvingen zijn de jaarlijkse waardeverminderingen van de investering. Een investering van 30 miljoen euro in een kabel die 30 jaar meegaat, wordt gedurende 30 jaar elk jaar minder waard. De investering is dan 30 miljoen euro in één jaar, maar de kosten worden bepaald door de jaarlijkse waardevermindering in de 30 jaren waarin de kabel in gebruik is. Bij lineaire nominale afschrijvingen wordt de kabel gedurende een periode van 30 jaar elk jaar 1 miljoen euro minder waard. De jaarlijkse afschrijving is dan 1 miljoen euro. Afschrijvingen zijn onderdeel van de kapitaalkosten.

Afschrijvingstermijnen

122. De afschrijvingstermijnen bepalen gedurende welke periode de investering tot vergoeding komt. In het voorbeeld in het vorige randnummer is de afschrijvingstermijn 30 jaar. Bij een kortere afschrijvingstermijn, bijvoorbeeld 15 jaar, wordt in een kortere periode (15 jaar) jaarlijks een hoger bedrag afgeschreven (2 miljoen euro).

Afschrijvingsmethode

123. De afschrijvingsmethode bepaalt hoeveel er in elk jaar van de afschrijvingstermijn wordt afgeschreven. Bij een lineaire afschrijvingsmethode wordt elk jaar een gelijk deel afgeschreven. Bij een degressieve afschrijvingsmethode wordt er aan het begin van de afschrijvingstermijn meer afgeschreven dan aan het einde van de afschrijvingstermijn.

Vermogen

⁵¹ Een uitzondering hierop zijn voorzieningen. De ACM neemt de vorming van voorzieningen mee in de operationele kosten. In dat geval leiden uitgaven in jaar t tot kosten in een ander jaar dan jaar t .

⁵² De ACM maakt hier een uitzondering voor de activa die TenneT moet aanhouden ten aanzien van de strategische herstellvoorraad. Dit zijn activa die eigenlijk niet in gebruik zijn, maar die TenneT verplicht moet aanhouden op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel q, van de E-wet. De ACM vindt het redelijk dat TenneT de verwachte efficiënte kosten hiervoor vergoed krijgt via de tarieven. De ACM neemt deze investeringen daarom mee als geactiveerde investeringen.

⁵³ In het kader van de tariefregulering omvat de aanschafwaarde ook een vergoeding voor bouwrente in de vorm van de nominale WACC. Deze vergoeding voor bouwrente is nodig omdat een netbeheerder bij een project dat in aanbouw is, vermogen nodig heeft om uitgaven te doen vóórdat het actief in gebruik genomen is. De berekende vermogenskosten worden tijdens aanbouw geactiveerd. De berekende waarde van het actief omvat dus een vergoeding voor regulatoire bouwrente. Uitzondering hierop zijn de wettelijk uitgezonderde investeringen (WUI's) die TenneT vanaf 1 april 2016 realiseert. Voor deze investeringen wordt de bouwrente al vergoed tijdens de periode van aanbouw via de t-0 regeling (zie paragraaf 9.2.6).

124. Om investeringen te kunnen doen, heeft een netbeheerder vermogen (ook wel: kapitaal) nodig. Met vermogen kan een netbeheerder verschillen tussen het moment waarop de netbeheerder uitgaven moet doen en het moment waarop de netbeheerder inkomsten verkrijgt overbruggen. Vermogen wordt onderscheiden in eigen vermogen en vreemd vermogen.
125. Voor een bedrijf in een concurrerende markt ontstaat de behoefte aan vermogen doordat het bedrijf investeringen moet financieren, waarmee in de toekomst in de markt inkomsten verdiend kunnen worden. Voor een gereguleerde monopolistische netbeheerder is de behoefte aan vermogen in belangrijke mate het gevolg van keuzes van de toezichthouder. Vermogen is namelijk nodig om verschillen tussen het moment van uitgaven en het moment van inkomsten te overbruggen en de ACM bepaalt de inkomsten. In theorie is het mogelijk om alle uitgaven (kapitaaluitgaven en operationele uitgaven) direct door te berekenen in de tarieven. Een netbeheerder heeft dan nauwelijks behoefte aan vermogen, omdat alle uitgaven en inkomsten nauw op elkaar aansluiten.
126. Investeringen zijn echter uitgaven aan productiemiddelen die meerdere jaren ingezet kunnen worden in het productieproces van de netbeheerder. De ACM vindt het daarom wenselijk dat de kosten worden verdeeld over de levensduur van het actief, zodat de kosten van investeringen worden verdeeld over de jaren waarin zij worden ingezet in het productieproces om diensten aan netgebruikers te leveren. Op die manier worden de kosten op een eerlijke manier verdeeld over verschillende generaties netgebruikers. Daarom kiest de ACM ervoor om deze af te schrijven en daarmee te verdelen over de levensduur van het actief. Daardoor ontstaat voor de gereguleerde netbeheerder ook een behoefte aan vermogen. De netbeheerder moet namelijk investeringen doen, waar pas op een later moment inkomsten tegenover staan. Daarom houdt de ACM bij het bepalen van de kapitaalkosten rekening met de vermogenskosten.

Kostenvoet vreemd vermogen

127. Vreemd vermogen is geleend vermogen. In de meeste gevallen stelt een vreemd vermogensverschaffer vermogen ter beschikking in ruil voor een vergoeding in de vorm van rente. De compensatie die een vreemd vermogensverschaffer ontvangt is vooraf vastgelegd. Aan het eind van de looptijd van de lening betaalt de netbeheerder het geleende bedrag terug. Daarvan wordt alleen afgeweken als het bedrijf zijn verplichting niet na kan komen (wanbetalingen). De rente die vreemd vermogensverschaffers van het bedrijf eisen, hangt af van (i) de tijdwaarde van geld (inclusief inflatie) en (ii) het risico dat zij lopen door vermogen ter beschikking te stellen.

Kostenvoet eigen vermogen

128. Eigen vermogen wordt door aandeelhouders ter beschikking gesteld in ruil voor een deel van het bezit van het bedrijf en daarmee een recht op toekomstige winsten. Toekomstige winsten zijn afhankelijk van hoe goed of slecht het met de netbeheerder gaat en zijn dus geen zekerheid. Het rendement op eigen vermogen dat aandeelhouders van het bedrijf eisen bestaat uit een vergoeding voor (i) de tijdwaarde van geld (inclusief inflatie) en (ii) het risico dat aandeelhouders lopen door vermogen ter beschikking te stellen.

De WACC: de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet

129. De kosten die het bedrijf maakt voor het aantrekken van vermogen bestaan uit het gewogen gemiddelde van de kostenvoet eigen vermogen en de kostenvoet vreemd vermogen, waarbij het aandeel van eigen en vreemd vermogen als gewicht dient. De gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet noemt men ook wel de *weighted average cost of capital* of WACC. De WACC

geeft de gewogen gemiddelde rendementseis van eigen en vreemd vermogensverschaffers weer. De rendementseis van de vermogensverschaffers bepaalt dus de kosten die het bedrijf maakt voor het aantrekken van vermogen.

Gestandaardiseerde activawaarde (GAW)

130. De gestandaardiseerde activawaarde is in de tariefregulering een benadering van het benodigde vermogen. De gestandaardiseerde activawaarde reflecteert de waarde van alle activa van de netbeheerder. De ACM berekent deze waarde aan de hand van de investeringen (aanschafwaarde). De gestandaardiseerde activawaarde verandert van jaar op jaar door (i) nieuwe investeringen, (ii) afschrijvingen op activa en (iii) indien van toepassing de activering van de inflatie.

Vermogenskosten

131. De vermogenskosten van een netbeheerder bestaan uit de WACC vermenigvuldigd met het totale benodigd vermogen (GAW).

Desinvesteringen en opbrengsten uit desinvesteringen

132. Er is sprake van een desinvestering als een actief dat nog niet volledig is afgeschreven buiten gebruik wordt gesteld. Een desinvestering leidt tot kosten, omdat het buiten gebruik gestelde actief zijn waarde verliest. Er zijn verschillende manieren om binnen de context van tariefregulering om te gaan met de kosten van desinvesteringen. De ACM kan desinvesteringen negeren en blijven afschrijven gedurende de resterende afschrijftermijn van het gedesinvesteerde actief. De ACM kan er ook toe besluiten desinvesteringen in één keer af te schrijven.
133. Desinvesteringen kunnen gepaard gaan met opbrengsten, bijvoorbeeld als een netbeheerder een actief verkoopt. Bij het bepalen van de kosten van desinvesteringen moet de ACM rekening houden met deze opbrengsten.

Kapitaalkosten

134. De kapitaalkosten zijn gelijk aan de som van afschrijvingen en vermogenskosten. De afschrijvingen worden bepaald door de afschrijvingen op investeringen die in voorgaande jaren in gebruik genomen zijn, gecorrigeerd voor inflatie. De vermogenskosten worden bepaald door de WACC en de resterende waarde van investeringen uit voorgaande jaren, wederom gecorrigeerd voor inflatie. De kapitaalkosten in het jaar t , worden dus bepaald door:
- De investeringen tot en met het jaar t ;
 - De afschrijvingstermijnen voor verschillende activacategorieën;
 - De afschrijvingsmethode;
 - De WACC voor het jaar t ; en
 - De inflatie.

7.2.1 Keuzes en wijzigingen ten aanzien van de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement

135. In de voorgaande randnummers heeft de ACM beschreven hoe verschillende begrippen zich tot elkaar verhouden. Uit deze beschrijving volgt onder meer dat kosten (inclusief een redelijk rendement) bestaan uit de som van operationele kosten en kapitaalkosten.

136. De ACM bepaalt de operationele kosten op dezelfde wijze als in de reguleringsperiode 2017-2021, behalve dat zij nu ook de verwachte algemene operationele kosten van de Cobra-kabel berekent. De ACM maakt wederom onderscheid tussen de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net en de verwachte operationele kosten als gevolg van een veranderende netomvang. Binnen de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net maakt de ACM onderscheid tussen de algemene operationele kosten (zoals personeelskosten en onderhoudskosten), de algemene operationele kosten voor de Cobra-kabel en de inkoopkosten voor energie en vermogen (de kosten voor de inkoop van netverliezen, blindvermogen en oplossen transportbeperkingen). De ACM licht in paragraaf 7.3.3 toe hoe zij de verwachte operationele kosten bepaalt.
137. Ten behoeve van kostenoriëntatie en transparantie maakt de ACM onderscheid tussen operationele kosten voor EHS-netten (inclusief de operationele kosten die samenhangen met de Cobra-kabel) en operationele kosten voor HS-netten. De ACM maakt echter geen onderscheid tussen EHS- en HS-netten in de wijze waarop zij deze kosten betreft in haar reguleringsmethode.
138. De kapitaalkosten van een netbeheerder kunnen op verschillende manieren worden berekend. De belangrijkste keuzes bij het berekenen van de kapitaalkosten zijn:
- Het vergoeden van de inflatie aan vermogensverschaffers via het nominale of reële stelsel;
 - De activacategorieën en bijbehorende afschrijvingstermijnen;
 - De afschrijvingsmethode; en
 - De wijze van verwerking van (opbrengsten uit) desinvesteringen.

Gewijzigd: Reëel stelsel waarbij er minder inflatie uit de WACC wordt gehaald (reëel-plus)

139. In hoofdstuk 3 van dit methodebesluit heeft de ACM de methode van regulering uiteengezet. Daarin heeft de ACM ook uiteengezet dat de methode tot doel heeft de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement van een netbeheerder te vergoeden. In hoofdstuk 7 heeft de ACM uiteengezet wat kosten zijn.⁵⁴ Hieruit is naar voren gekomen dat er een onderscheid bestaat tussen uitgaven en kosten. Uitgaven zijn kasstromen. Een netbeheerder doet uitgaven als hij bijvoorbeeld een net aanlegt. Die uitgaven doet hij bijvoorbeeld in jaar *t*. Echter, de uitgaven voor de aanleg van dat net zijn daarmee niet de kosten in jaar *t*. Het net heeft bijvoorbeeld een levensduur van 30 jaar en wordt daarom in die 30 jaar afgeschreven. Die afschrijving leidt in elk van die 30 jaren tot kosten. Uitgaven zijn dus geen kosten, maar leiden in de loop van de tijd wel tot kosten. Zolang de uitgaven nog niet via de tarieven vergoed worden omdat de investeringen nog niet in gebruik zijn genomen, moet een netbeheerder deze uitgaven financieren met eigen en vreemd vermogen. Dit kost geld en leidt wat betreft vreemd vermogen tot uitgaven in de vorm van rentebetalingen. Deze rentebetalingen en de vergoeding voor de kosten van het eigen vermogen worden in de regulering vergoed via de WACC. Het aantrekken van vermogen kost geld en leidt daarmee tot kosten. Dat zijn kapitaalkosten. Binnen die kapitaalkosten valt ook de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor het ter beschikkingstellen van het vermogen. Deze inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen kan op twee manieren in de regulering verwerkt worden; deze inflatie kan direct als kosten beschouwd worden (nominaal stelsel) of kan eerst geactiveerd worden en vervolgens afgeschreven worden en bij de afschrijvingen als kosten aangemerkt worden (reëel stelsel). Met andere woorden, er zijn twee opties om vermogensverschaffers te compenseren voor inflatie:
- Het reële stelsel; en

⁵⁴ Zie in het bijzonder paragraaf 7.2 van dit besluit.

- Het nominale stelsel.
140. Bij het reële stelsel worden de vermogenskosten berekend op basis van een reële WACC (dus: zonder inflatie) en worden de GAW en de afschrijvingen geïndexeerd (dus: opgehoogd met de inflatie). Dat betekent dat de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor de inflatie in het jaar t wordt geactiveerd en via geïndexeerde afschrijvingen in latere jaren tot kosten leidt die via de tarieven worden vergoed. Zolang die vergoeding nog niet heeft plaatsgevonden vormt de geactiveerde inflatie onderdeel van de GAW en worden daar dus de vermogenskosten over vergoed.
141. Bij het nominale stelsel worden de vermogenskosten berekend op basis van een nominale WACC (dus: met inflatie) en worden de GAW en de afschrijvingen niet geïndexeerd (dus: niet opgehoogd met inflatie). Dat betekent dat de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor de inflatie in het jaar t direct via de WACC in het jaar t wordt vergoed.
142. Beide stelsels zijn, in beginsel, netto contante waarde neutraal.⁵⁵ Dat betekent dat het vermogensverschaffers in principe om het even is welk stelsel wordt gehanteerd. De stelsels verschillen wel wat betreft de verdeling van de kapitaalkosten over de tijd.
143. Sinds het begin van de tariefregulering hanteert de ACM voor het bepalen van de kapitaalkosten van de netbeheerders gas en elektriciteit het reële stelsel. Een belangrijk argument om het reële stelsel toe te passen is het streven ervoor te zorgen dat de toekomstige netgebruikers in reële termen evenveel betalen voor dezelfde dienstverlening als de huidige netgebruikers.
144. De ACM stapt voor het bepalen van de kapitaalkosten bij GTS en de regionale netbeheerders gas over van het reële op het nominale stelsel. In de randnummers 152 tot en met 155 van het methodebesluit GTS⁵⁶ en in randnummers 157 tot en met 160 van het methodebesluit regionale netbeheerders gas⁵⁷ heeft zij die overstap als volgt toegelicht:

“153.[...] Een argument om het reële stelsel toe te passen is het streven ervoor te zorgen dat de huidige netgebruikers in reële termen evenveel betalen voor dezelfde dienstverlening als de toekomstige netgebruikers. Bij afnemend gasnetgebruik gaat dit argument niet langer op. Het reële stelsel leidt dan tot een situatie waarin een afnemend aantal netgebruikers de kosten voor de inflatievergoeding doordragen. [...] De ACM concludeert daarom dat de toepassing van het reële stelsel leidt tot een verdeling van kapitaalkosten over de tijd die niet goed past bij het verwachte afnemend netgebruik.

154. De ACM concludeert dat het toepassen van een nominale WACC beter past bij afnemend gasnetgebruik. De nominale WACC bevat een inflatiecomponent. Dit betekent dat de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor het jaar t , direct via de vermogenskosten in het jaar t tot vergoeding komt en ten laste komt van de netgebruikers in jaar t . De GAW wordt tevens niet langer geïndexeerd vanaf het begin van de reguleringsperiode 2022-2026. Deze maatregel zorgt voor een verdeling van kapitaalkosten over de tijd die beter past bij afnemend gasnetgebruik over de tijd.”⁵⁸

⁵⁵ Dit is op voorwaarde dat de WACC goed is vastgesteld.

⁵⁶ Gewijzigd methodebesluit GTS 2022-2026, ACM/UIT/600689.

⁵⁷ Zie paragraaf 7.2.1 van het gewijzigd methodebesluit regionale netbeheerders gas 2022-2026, ACM/UIT/600687.

⁵⁸ Gewijzigd methodebesluit GTS 2022-2026, ACM/UIT/600689, randnummers 153-154.

145. Zoals in randnummer 143 uiteengezet, zorgt toepassing van het reële stelsel voor een evenredige verdeling van de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen over generaties netgebruikers. Daarmee zorgt dat stelsel dus voor een evenredigere verdeling van die vergoeding over generaties netgebruikers dan het nominale stelsel. Er moeten dus goede redenen zijn om desondanks toch het nominale stelsel toe te passen in plaats van het reële stelsel. Bij GTS en de regionale netbeheerders gas is die reden het afnemend gebruik van het gasnet, waardoor toekomstige gebruikers bij het hanteren van het reële stelsel in reële termen meer zouden betalen voor dezelfde dienstverlening dan de huidige gebruikers. Bij de netbeheerders elektriciteit is die reden er niet. Het gebruik van het elektriciteitsnet zal niet afnemen. Voortzetting van het hanteren van het reële stelsel draagt er bij de netbeheerders elektriciteit juist aan bij dat toekomstige netgebruikers in reële termen evenveel betalen voor dezelfde dienstverlening als de huidige netgebruikers.
146. De regionale netbeheerders elektriciteit en TenneT hebben de ACM in het voortraject en in de zienswijzen om een overstap naar het nominale stelsel verzocht, omdat zij bij een nominaal stelsel eerder beschikken over bepaalde inkomsten dan bij een reëel stelsel en zij vanwege de energietransitie veel moeten investeren in hun netten. Als gevolg van zo'n wijziging zouden de regionale netbeheerders elektriciteit en TenneT in de komende jaren minder hoeven te financieren dan bij behoud van het reële stelsel. De regionale netbeheerders elektriciteit en TenneT hebben in hun zienswijzen verwezen naar een rapport van professor Cools en een rapport van PwC om hun verzoek om een overstap naar het nominale stelsel te motiveren. De ACM kan de (cijfermatige) onderbouwing in deze rapporten niet onverkort volgen. Op basis van de motivering die de netbeheerders hebben gegeven, ziet de ACM onvoldoende reden om een overstap naar het nominale stelsel te rechtvaardigen.
147. Het voorgaande laat onverlet dat de ACM inziet dat netbeheerders elektriciteit vanwege de energietransitie grote uitgaven moeten doen om hun netten te verzwaren, welke zij uiteindelijk gedurende een lange periode vergoed krijgen. Dit komt doordat die uitgaven leiden tot kosten zoals afschrijvingen die afnemers moeten vergoeden, gedurende de gehele looptijd van het actief. Dit zou kunnen leiden tot druk op de financiële positie, oftewel een verslechtering van de financiële ratio van netbeheerders, waardoor zij niet in staat zijn alle benodigde investeringen ten behoeve van de energietransitie te doen.
148. Gelet op artikel 41 en 42b, eerste lid, van de Elektriciteitswet dient de ACM bij het vaststellen van de methode onder meer rekening te houden met het belang van duurzaamheid. Om de druk op de financiële positie van netbeheerders te verlichten, zal de ACM de wijze waarop zij de inflatievergoeding voor vermogensverschaffers vaststelt aanpassen. De ACM blijft daarbij evenwel het reële stelsel toepassen.
149. Vanwege de energietransitie en gelet op het belang van duurzaamheid, zal de ACM bij het bepalen van de reële WACC, niet langer de gehele, maar slechts de helft van de geschatte inflatie uit de nominale WACC verwijderen en activeren in de GAW. De ACM komt hiermee tegemoet aan de bestaande zorgen van netbeheerders, terwijl zij tegelijkertijd ook rekening houdt met de korte termijn betaalbaarheid.
150. Het gevolg van deze maatregel is dat de inkomsten van netbeheerders in deze reguleringsperiode hoger zijn dan ze zouden zijn onder het reële stelsel. Het risico bestaat dat netbeheerders die hogere

inkomsten niet of maar ten dele aanwenden voor investeringen ten behoeve van de energietransitie. De ACM zal daarom de netbeheerders jaarlijks vragen gegevens aan te leveren waaruit volgt hoe zij de verhoogde inkomsten aangewend hebben.

Ongewijzigd: activacategorieën en afschrijvingstermijnen

151. De GAW bestaat uit twee delen, namelijk het deel dat is aangeschaft voor het begin van de regulering in 2000 (hierna: GAW EHS OUD en GAW HS OUD) en het deel dat erna is aangeschaft vanaf 2001. Daarnaast maakt de ACM onderscheid tussen de GAW voor EHS- en voor HS-netten. Voor de HS-netten zijn er overdrachten geweest van regionale netbeheerders naar TenneT. Deze overdrachten hebben op verschillende momenten plaatsgevonden. Een groot deel is overgedragen per 1 januari 2008. Dit deel noemt de ACM de GAW HS 2007. Na deze datum heeft TenneT zelf investeringen gedaan in de HS-netten. Dit noemt de ACM HS NIEUW. Voor Stedin heeft de overdracht plaatsgevonden per 1 januari 2015. De GAW van dit Stedin-net heeft de ACM toegevoegd aan HS NIEUW.
152. De GAW EHS OUD en de GAW HS OUD behandelt de ACM in de berekeningen (per regio) als een investering uit het jaar 2000.⁵⁹ De afschrijvingstermijnen (op hele jaren afgerond) voor de GAW zijn daarbij gestandaardiseerd en zijn hieronder in Tabel 1 weergegeven.⁶⁰ Deze afschrijvingstermijnen benaderen de gemiddelde resterende economische levensduur van de activa (per regio) vanaf 2000.

Tabel 1: Afschrijvingstermijnen voor GAW OUD

Type net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn vanaf 2000
EHS-netten	25 jaar
HS-netten die voorheen van Enduris waren	24 jaar
HS-netten die voorheen van Liander waren	32 jaar
HS-netten die voorheen van Enexis waren	28 jaar
HS-netten die voorheen van TenneT-regionaal waren	24 jaar
HS-netten die voorheen van Stedin waren	28 jaar

153. De GAW HS 2007 betreft het deel van de investeringen in de jaren 2001 tot en met 2007 in de HS-netten van Liander (behalve gebied Randmeren), Enexis en Enduris die destijds niet in beheer waren bij TenneT. Hiervoor geldt dat de ACM deze per regio beschouwt als een investering in het jaar 2007 waarop vervolgens lineair wordt afgeschreven. De afschrijvingstermijnen (op hele jaren afgerond weergegeven) staan vermeld in Tabel 2.

Tabel 2: Afschrijvingstermijnen voor GAW HS 2007

Voormalig eigenaar HS-net	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn vanaf 2007
Enduris	46 jaar
Liander	38 jaar
Enexis	35 jaar

⁵⁹ De ACM merkt hierbij op dat zij aan het begin van de regulering voor TenneT respectievelijk de regionale netbeheerders elektriciteit de gestandaardiseerde activawaarde aan het eind van het jaar 2000 heeft berekend op basis van historische gegevens en een standaardmethode.

⁶⁰ De GAW HS OUD wordt per regio afgeschreven met dezelfde vastgestelde afschrijvingstermijn als geldt voor de GAW van de regionale netbeheerders die deze HS-netten voorheen beheerden.

154. De GAW EHS NIEUW betreft het deel van de EHS-netten dat door TenneT is aangeschaft in de periode dat de ACM TenneT reguleert (vanaf 2001). De GAW HS NIEUW betreft het deel van de HS-netten dat is aangeschaft in de periode dat de ACM reguleert (vanaf 2001). Dit zijn de HS-netten die voorheen van TenneT-regionaal waren (vanaf 2001) en vanaf 2008 de HS-netten die voordien van Enduris, Liander en Enexis waren. Het HS-net van Stedin is overgedragen per 1 januari 2015. De ACM beschikt in het geval van Stedin over meer gegevens dan over de andere HS-netten die aan TenneT zijn overgedragen. De overgenomen activa van Stedin zijn daarom voor de periode 2001 tot en met 2014 toegevoegd aan de GAW HS NIEUW van TenneT. Voor activa die zijn aangeschaft of in gebruik genomen op of na 1 januari 2001 respectievelijk op of na 1 januari 2008, hanteert de ACM de activacategorieën en afschrijvingstermijnen zoals weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3: Afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen van TenneT

Materiële vaste activa categorie	Soort actief	Afschrijvingstermijn voor investeringen vóór 2013	Afschrijvingstermijn voor investeringen vanaf 2013
I	Hoogspanningslijnen:		
	- Mast en fundatie	55 jaar	55 jaar
	- Elektrotechnisch deel	40 jaar	40 jaar
II	Hoogspanningskabels	50 jaar	50 jaar
	Hoogspanningskabels gelijkstroom ⁶¹	n.v.t.	40 jaar
III	Hoogspanningsstations:		
	- Primair	40 – 45 jaar	45 jaar
	- Primair ⁶²	25 jaar	n.v.t.
	- Secundair	20 – 30 jaar	25 jaar
	Converterstations ⁴⁸	n.v.t.	40 jaar
IV	Vermogenstransformatoren (incl. "transformatorhuisje")	35 jaar	35 jaar
V	Overig vast actief:		
	- Terreinen	Hier wordt niet op afgeschreven	Hier wordt niet op afgeschreven
	- Gebouwen	25 – 50 jaar	40 jaar
	- Telecommunicatienet	10 jaar	10 jaar
	- Computerapparatuur	3 – 5 jaar	5 jaar
	- IT-systemen (15 jaar)	n.v.t.	15 jaar
	- Overige bedrijfsmiddelen	5 – 10 jaar	10 jaar
Anders	ARO's	n.v.t.	Gelijk aan regulatorisch resterende levensduur van bijbehorend actief
	Erfpacht	n.v.t.	Gelijk aan afschrijvingstermijn van bijbehorend actief

⁶¹ Deze activacategorieën zijn nieuw opgenomen ten behoeve van de Cobra-kabel. Zie randnummer 156.

⁶² Deze activacategorie is in 2008 en 2009 toegepast in de nieuwe GAW.

155. De ACM heeft de afschrijvingstermijnen in Tabel 3 bepaald op basis van de economische levensduur van het actief. De ACM stelt hierbij de economische levensduur gelijk aan de technische levensduur van het actief. De activacategorieën en afschrijvingstermijnen zijn niet gewijzigd ten opzichte van de reguleringsperiode 2017-2021. De ACM heeft wel enkele activacategorieën toegevoegd: hoogspanningskabels gelijkstroom, converterstations, IT-systemen (15 jaar), ARO's en afgekochte erfpacht.
156. In de reguleringsperiode 2022-2026 stelt de ACM voor het eerst de afschrijvingstermijnen voor de Cobra-kabel vast. De Cobra-kabel is een nieuw in gebruik genomen offshore interconnector. Voor deze interconnector is een nieuwe technologie gebruikt, namelijk gelijkstroom.⁶³ De technische levensduur (en de daaruit volgende afschrijvingstermijnen) van de standaard activacategorieën uit de reguleringsperiode 2017-2021 zijn niet gebaseerd op een gelijkstroom hoogspanningskabel of een converterstation. Om deze reden zijn deze niet passend voor de Cobra-kabel. De ACM acht het daarom noodzakelijk om twee activacategorieën toe te voegen: hoogspanningskabels gelijkstroom en converterstations. Voor het bepalen van de bijbehorende afschrijvingstermijnen volgt de ACM de methode voor activa op land. De afschrijvingstermijnen worden gelijkgesteld aan de technische levensduur van de activa, welke in dit geval 40 jaar is. Voor de overige activa van de Cobra-kabel hanteert de ACM de standaard activacategorieën en afschrijvingstermijnen op land.
157. In de jaren 2019-2021 heeft TenneT een vergoeding ontvangen voor de geschatte totale kosten van de Cobra-kabel.⁶⁴ Bij de schatting van die kosten is TenneT uitgegaan van een afschrijvingstermijn van maximaal 25 jaar. Achteraf bezien heeft TenneT daardoor in deze jaren teveel inkomsten ontvangen.⁶⁵ De correctie voor deze te hoge afschrijvingen voor de Cobra-kabel in de jaren 2019-2021 wordt uitgesmeerd over de resterende levensduur van het actief. De ACM doet dit als volgt. De resterende activawaarde op 1 januari 2022 wordt berekend door het initiële investeringsbedrag te verminderen met de cumulatieve afschrijvingen. Deze resterende activawaarde wordt vervolgens in de resterende afschrijvingstermijn afgeschreven. De resterende afschrijvingstermijn is gelijk aan de afschrijvingstermijn uit Tabel 3 minus de jaren dat er al op is afgeschreven.
158. Op basis van de zienswijze van TenneT voegt de ACM aanvullend op de toegevoegde activacategorieën voor de Cobra-kabel nog enkele activacategorieën toe. TenneT gaat enkele grote IT-investeringen doen met een verwachte economische levensduur van 15 jaar. De ACM voegt hiervoor een activacategorie toe. Daarnaast heeft TenneT bij het bouwen van enkele nieuwe activa de verplichting om een actief na de levensduur op te ruimen, waarvoor zij reeds bij aanvang van de investering een voorziening moet treffen (asset retirement obligations, hierna: ARO's). De ACM vindt het wenselijk dat de kosten gerelateerd aan deze opruimverplichting worden verdeeld over de levensduur van het actief, zodat deze kosten op een eerlijke manier verdeeld worden over de verschillende generaties netgebruikers. De ACM introduceert daarom een nieuwe activacategorie voor ARO's. De ACM stelt de afschrijvingstermijn voor ARO's gelijk aan de regulatorisch resterende levensduur van het actief ten behoeve waarvan de ARO wordt gevormd.⁶⁶ Tot slot kan TenneT uit efficiëntie-overwegingen ervoor kiezen om in plaats van jaarlijks erfpacht te betalen, voor een

⁶³ Dit wordt ook wel aangeduid met de Engelse term 'direct current' of DC.

⁶⁴ Op grond van artikel 41b, eerste lid, onderdeel i, van de E-wet.

⁶⁵ Dit geldt voor de kosten die TenneT heeft berekend voor de volgende activacategorieën: hoogspanningskabels, hoogspanningsstations, vermogenstransformatoren, gebouwen en hoogspanningskabels gelijkstroom.

⁶⁶ Anders dan bij een investering, staat op het moment van het vormen van de ARO de benodigde hoeveelheid geld nog niet vast, waardoor TenneT met schattingen voor de benodigde hoeveelheid geld moet werken. De ACM biedt TenneT ruimte om deze schattingen jaarlijks aan te passen. De afschrijvingstermijnen van de bijgewerkte schattingen lopen jaarlijks af richting de resterende levensduur van het actief.

langere periode erfpacht af te kopen. De ACM is van mening dat indien TenneT kosten maakt voor grond die bij een investering hoort, zij recht heeft op een vergoeding van deze kosten voor zover deze efficiënt zijn. Zij introduceert daarom ook een nieuwe activacategorie voor afgekochte erfpacht. De ACM stelt de afschrijvingstermijn voor afgekochte erfpacht gelijk aan de regulatorische afschrijvingstermijn van het actief ten behoeve waarvan de erfpacht wordt afgekocht.

Ongewijzigd: lineaire afschrijvingsmethode

159. De ACM blijft, gelijk aan voorgaande reguleringsperiodes, uitgaan van een lineair afschrijvingspatroon. Dit houdt in dat de nominale afschrijvingen gedurende de afschrijfstermijn van een actief gelijk zijn. Dit afschrijvingspatroon past bij een situatie waarin het netgebruik gedurende een lange aaneengesloten periode tot op zekere hoogte stabiel is. Een netgebruiker in het eerste jaar van de afschrijfstermijn draagt evenveel bij aan de afschrijvingen als een netgebruiker in het laatste jaar van de afschrijfstermijn.

Ongewijzigd: desinvesteringen blijven in de GAW

160. De ACM laat desinvesteringen van TenneT in de GAW.⁶⁷

7.3 Bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode

161. In deze paragraaf beschrijft de ACM hoe zij voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt.

162. De ACM beschrijft de manier waarop zij de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt in omgekeerde volgorde van de berekeningsstappen. De ACM beschrijft eerst hoe zij de statische efficiëntieparameter toepast op de verwachte kapitaalkosten en operationele kosten. Daarna beschrijft de ACM hoe zij de verwachte kapitaalkosten en operationele kosten bepaalt.

7.3.1 Corrigeren voor statische inefficiëntie

163. De ACM gaat voor het bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement uit van de door de netbeheerder in voorgaande jaren gerealiseerde operationele kosten en investeringen.

164. De ACM moet echter niet de kosten van TenneT schatten, maar de verwachte kosten van een efficiënte netbeheerder. De ACM houdt daarom rekening met de mogelijkheid dat door TenneT gerealiseerde operationele kosten en investeringen niet (volledig) efficiënt zijn. De ACM heeft dat in het methodebesluit van 16 september 2021 gedaan door een statische efficiëntieparameter te bepalen op basis van een benchmarkonderzoek. De statische efficiëntieparameter drukt het efficiëntieniveau van de netbeheerder uit ten opzichte van netbeheerders op de *frontier*. De ACM beschrijft de bepaling van de statische efficiëntieparameter in paragraaf 7.4.3. In zijn uitspraak van 4 juli 2023⁶⁸ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM aan de bepaling van de statische efficiëntie van een netbeheerder een internationaal benchmarkonderzoek ten grondslag mag leggen en dat een

⁶⁷ Zie Gewijzigd methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021, ACM/UIT/50547, randnummer 188 en Regulatorische accountingregels (RAR) TenneT 2020, ACM/DE/TT/RD2019, randnummer 52.

⁶⁸ ECLI:NL:CBB:2023:319.

benchmarkonderzoek op zichzelf een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van TenneT te vergelijken. Het door de ACM gebruikte benchmarkonderzoek voldoet volgens het CBb echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt TenneT in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBb geoordeeld dat de ACM dit onderzoek niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en opgedragen om bij het nieuw te nemen gewijzigd methodebesluit de θ op 1 te bepalen.

165. De ACM past de statische efficiëntieparameter vervolgens toe bij het schatten van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De ACM bepaalt daartoe eerst voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte kosten inclusief een redelijk rendement, onderverdeeld in de verwachte kapitaalkosten en de verwachte operationele kosten. Daarbij maakt de ACM ook een onderscheid tussen de gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte kosten. Gebenchmarkte kosten zijn de verwachte kosten voor kostensoorten die in het benchmarkonderzoek zijn betrokken. Niet-gebenchmarkte kosten zijn verwachte kosten voor kostensoorten die niet in het benchmarkonderzoek zijn betrokken. Voor een kostensoort die in de benchmark is betrokken, geldt dat de kosten van die kostensoort in het peiljaar van de benchmark input hebben gevormd voor de bepaling van de statische efficiëntie.
166. De ACM bepaalt voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement door de verwachte gebenchmarkte kosten inclusief een redelijk rendement te vermenigvuldigen met de statische efficiëntieparameter. Daar telt zij vervolgens de verwachte niet-gebenchmarkte kosten inclusief een redelijk rendement bij op.
167. Het voorgaande betekent dat de ACM, om de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement te bepalen, voor elk jaar van de reguleringsperiode de volgende waarden bepaalt:
- Verwachte gebenchmarkte kapitaalkosten inclusief een redelijk rendement;
 - Verwachte niet-gebenchmarkte kapitaalkosten inclusief een redelijk rendement;
 - Verwachte gebenchmarkte operationele kosten;
 - Verwachte niet-gebenchmarkte operationele kosten.

7.3.2 Bepalen verwachte kapitaalkosten

168. De ACM bepaalt de verwachte kapitaalkosten op basis van de systematiek van doorrollen en bijschatten. In de voorgaande reguleringsperiodes bepaalde de ACM de verwachte kapitaalkosten op basis van het ideaalcomplex. Zoals toegelicht in paragraaf 4.1 heeft de ACM deze methodische wijziging uitgebreid gemotiveerd in bijlage 4. De ACM volstaat daarom hier met een beschrijving van de gewijzigde methode op basis van de systematiek van doorrollen en bijschatten.
169. De systematiek van doorrollen en bijschatten werkt als volgt:
- De ACM bepaalt voor elk jaar van de reguleringsperiode de GAW en afschrijvingen van door TenneT tot en met 2020 in gebruik genomen investeringen (doorrollen);
 - De ACM bepaalt voor elk jaar van de reguleringsperiode de GAW en afschrijvingen van door TenneT naar verwachting in de jaren 2021 tot met 2026 in gebruik te nemen investeringen (bijschatten); en

- De ACM berekent voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte kapitaalkosten door de geschatte GAW voor dat jaar te vermenigvuldigen met de WACC voor dat jaar en daar de afschrijvingen voor dat jaar bij op te tellen (berekening verwachte kapitaalkosten).

170. De ACM maakt hierbij een onderscheid tussen gebenchmarkte verwachte kapitaalkosten en niet-gebenchmarkte verwachte kapitaalkosten.

171. De ACM beschrijft nu achtereenvolgens het doorrollen, bijschatten en de berekening van de verwachte kapitaalkosten.

Doorrollen: bepalen van de afschrijvingen en GAW van investeringen in gebruik genomen vóór 2021

172. De afschrijvingen en GAW van investeringen die al in gebruik zijn genomen, kunnen worden uitgerekend. Van deze investeringen is geen schatting nodig.⁶⁹ Alleen keuzes ten aanzien van afschrijvingstermijnen, afschrijvingsmethode en inflatie zijn nodig om de afschrijvingen en GAW van deze investeringen uit te rekenen. In paragraaf 7.2.1 heeft de ACM de keuzes ten aanzien van de afschrijvingstermijnen, afschrijvingsmethode en inflatie beschreven. Op grond van deze keuzes en de door TenneT in de jaarlijkse opvraag van reguleringsdata opgegeven investeringen, kan de ACM de afschrijvingen en GAW in elk jaar van de periode 2022-2026 van investeringen die in gebruik zijn genomen tot en met 2020 uitrekenen.⁷⁰

173. De ACM verdeelt hierbij de afschrijvingen en GAW in respectievelijk gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte afschrijvingen. De afschrijvingen en GAW van activacategorieën die niet zijn meegenomen in het benchmarkonderzoek of ten behoeve van activiteiten die niet in het benchmarkonderzoek zijn betrokken, rekent de ACM tot niet-gebenchmarkte afschrijvingen.

Bijschatten: bepalen van de afschrijvingen en GAW van de geschatte investeringen in de jaren 2021-2026

174. Met betrekking tot de verwachte afschrijvingen en GAW van na 2020 in gebruik te nemen investeringen bestaat onzekerheid. De ACM moet deze schatten. Dat kan door expliciet de hoogte van de investeringen te schatten die TenneT naar verwachting na 2020 doet. Daarbij moet de ACM dan ook een afschrijvingstermijn schatten, omdat op voorhand niet bekend is in welke activatypen TenneT zal investeren. Op basis van de keuzes met betrekking tot de afschrijvingsmethode en inflatie beschreven in 7.2.1 kan de ACM vervolgens de afschrijvingen en GAW van de geschatte investeringen berekenen. Tot slot is een verdeling van de afschrijvingen en GAW voor respectievelijk gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte activacategorieën nodig.

175. Bij het schatten van de hoogte van de investeringen in de jaren 2021-2026 moet de ACM de hoogte van alle investeringen schatten, met uitzondering van de wettelijk uitgezonderde investeringen.⁷¹

176. De ACM moet allereerst bepalen hoe zij tot een schatting van de investeringen komt. Een mogelijkheid is het schatten op basis van een historische schatter. Een andere mogelijkheid is het schatten op basis van de door TenneT opgenomen investeringsbedragen in het investeringsplan. Op basis van het getoetste investeringsplan van TenneT⁷² concludeert de ACM dat het bijschatten van

⁶⁹ Deze gerealiseerde investeringen bevatten ook indirecte investeren. De indirecte investeringen in 2018 en 2019 worden herverdeeld zoals beschreven in randnummer 184.

⁷⁰ Zie formule (7) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁷¹ Wettelijk uitgezonderde investeringen zijn investeringen die TenneT op basis van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening doet. Voor toelichting over de wettelijk uitgezonderde investeringen wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van bijlage 4 van dit besluit.

⁷² Investeringsplan Net op land 2020-2029, kenmerk: ACM/IN/535262.

kapitaalkosten op basis van een historische schatter, zoals een peilperiode van drie jaar, aanzienlijk afwijkt van de voorspellingen op basis van het investeringsplan.

177. Zoals uitgelegd in randnummer 29 moet TenneT elke twee jaar een investeringsplan voorleggen aan de ACM. De ACM toetst of TenneT in redelijkheid tot het investeringsplan is gekomen. In het investeringsplan van TenneT zijn ook investeringsbedragen opgenomen. De schatting van de investeringen in het investeringsplan van TenneT is naar de mening van de ACM echter geen goede basis om de investeringen in de jaren 2021-2026 te schatten. De wet verplicht TenneT enkel om in het investeringsplan een kwantitatief overzicht voor vijf jaar te geven. Hiervan zijn alleen de eerste twee jaren bindend. Na twee jaar dient TenneT een gewijzigd investeringsplan in. TenneT kan het plan ook binnen de periode van twee jaar tussentijds wijzigen. De ACM toetst bij de investeringsplannen of de noodzakelijkheid van de investeringen is aangetoond. De bedragen die TenneT opneemt in het investeringsplan worden wel betrokken in de toets, maar de redelijkheidstoets houdt niet in dat alle investeringsbedragen integraal worden getoetst op efficiëntie of redelijkheid.⁷³ Of de bedragen die TenneT opneemt in het investeringsplan correct zijn wordt dus niet getoetst. De ACM besluit daarom om de investeringsbedragen uit de investeringsplannen niet over te nemen.
178. Het overnemen van de bedragen uit het investeringsplan zou bovendien tot onwenselijke prikkels voor TenneT kunnen leiden om te hoge investeringsbedragen op te nemen in haar investeringsplan. Ook sluiten de investeringen zoals ze worden opgegeven niet goed aan op de regulering. Zo zijn de investeringen niet onderverdeeld in activacategorieën en is er veel onzekerheid over het exacte moment van ingebruikname. De ACM acht het getoetste investeringsplan dus niet bruikbaar voor het bijschatten van de kapitaalkosten.
179. Zoals beschreven in randnummer 176, heeft de ACM geconstateerd dat er een aanzienlijke afwijking is tussen de verwachte investeringen voor het bijschatten op basis van een historische schatter enerzijds, en op basis van het getoetste investeringsplan anderzijds. Indien de ACM uitgaat van een historische schatter, zou er waarschijnlijk sprake zijn van een onderschatting van de verwachte kapitaalkosten van TenneT, aangenomen dat het getoetste investeringsplan van TenneT wel voorspellende waarde heeft voor de omvang van toekomstige investeringen. Daarom is de ACM voornemens de kapitaalkosten van investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar na te calculeren. Indien de ACM dit niet zou doen, is er sprake van een eenzijdig risico op een (aanzienlijke) onderschatting van de verwachte kapitaalkosten van TenneT. De ACM licht de methode voor het bijschatten van de efficiënte kapitaalkosten hierna toe.
180. De ACM schat eerst de verwachte kapitaalkosten van TenneT op basis van het gemiddelde van de investeringen in de drie meest recente jaren, de peilperiode. Voor investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan tien jaar verrekent de ACM vervolgens het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde investeringen achteraf via nacalculaties. Door voor deze investeringen achteraf de verschillen te verrekenen, voorkomt de ACM dat een schatting op basis van in voorgaande jaren gerealiseerde investeringen tot een onderschatting leidt en sluit de ACM aan bij de daadwerkelijke investeringen van netbeheerders. Ook heeft TenneT op deze manier geen belang bij een te hoge schatting van de investeringen in het investeringsplan.

⁷³ Dit komt ook overeen met de toelichting bij het Besluit investeringsplan en kwaliteitsborging elektriciteit en gas: "Dit houdt evenwel niet in, dat 100% van de in een investeringsplan geraamde investeringskosten in de tarieven worden verdisconteerd. Tariefregulering zorgt voor stevige prikkels voor netbeheerders om efficiënt te werken."

181. De ACM beperkt de verrekening tot investeringen met een afschrijvingstermijn langer dan 10 jaar om zo min mogelijk afbreuk te doen aan de doelmatigheidsprikkels. Verrekening van het verschil tussen geschatte en gerealiseerde kapitaalkosten leidt er immers toe dat TenneT haar werkelijke kosten vergoed krijgt. Dat gaat ten koste van de prikkel om efficiënt te investeren. Voor investeringen met lange afschrijvingstermijnen is dit effect echter klein. Het overgrote deel van de kapitaalkosten van investeringen met een afschrijvingstermijn langer dan 10 jaar komt namelijk tot vergoeding in toekomstige reguleringsperiodes via doorrollen. De investeringen zullen naar verwachting worden meegenomen in een toekomstige efficiëntietoets. TenneT weet daarom dat wanneer zij inefficiënt investeert, de kans bestaat dat die inefficiëntie in een toekomstige reguleringsperiode doorwerkt in een lagere statische efficiëntieparameter. Voor investeringen met een afschrijvingstermijn korter dan of gelijk aan 10 jaar is het prikkelende effect van een toekomstige efficiëntietoets kleiner of zelfs helemaal afwezig. Een groot deel van de kapitaalkosten van deze investeringen komt namelijk al in de reguleringsperiode 2022-2026 tot vergoeding. De ACM licht de uitwerking van de schattingsmethode hierna toe in de randnummers 182 tot en met 190. Voor de toelichting bij het voornemen tot nacalculatie verwijst de ACM naar paragraaf 9.1.6.
182. De ACM schat de investeringen van TenneT voor de reguleringsperiode 2022-2026 op basis van de investeringen die TenneT heeft gerealiseerd in drie recente jaren, de peilperiode. De ACM gaat hierbij uit van objectieve gegevens die ze verkrijgt van TenneT. TenneT verstrekt haar financiële gegevens voor alle jaren, waaronder de gerealiseerde investeringen en de daarbij behorende activacategorieën, aan de ACM conform de afspraken die de ACM en TenneT hebben gemaakt over de oplevering van de financiële data (RAR). Het betreft hier de investeringen die TenneT doet ten behoeve van het uitvoeren van haar gereguleerde taken. De RAR is te vinden op de website van de ACM (www.acm.nl).
183. De ACM gaat voor de peilperiode uit van de jaren 2018 tot en met 2020. Bij de keuze voor de betrokken jaren spelen diverse uitgangspunten een rol:
- De peilperiode moet representatief zijn. Hoe recenter de betrokken gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren.
 - De peilperiode moet leiden tot een robuuste inschatting van de kosten. In een jaar kunnen allerlei incidenten plaatsvinden waardoor kostenposten het ene jaar toevallig hoog of laag uitvallen. Door uit te gaan van meerdere meetjaren worden incidenten uitgemiddeld en wordt de meting robuuster.
 - In de gekozen peilperiode wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende kostenposten. Wanneer bijvoorbeeld operationele kosten en kapitaalkosten verschillend behandeld worden, kan er een bias ontstaan in het voordeel van één van deze kostenposten. Het kan bijvoorbeeld gunstiger zijn voor de netbeheerder om een knelpunt in zijn netwerk op te lossen met een investering, dan om dat te doen met aanvullend onderhoud. Bij een grote bias kunnen netbeheerders zo geprikkeld worden tot het maken van suboptimale keuzes in hun bedrijfsvoering. Het gezamenlijk schatten van alle kostenposten draagt ook bij aan de robuustheid van de schatting. Wanneer de ACM onderscheid tussen typen kosten zou maken, heeft de netbeheerder de mogelijkheid om alleen die kostenposten onder de aandacht van de ACM te brengen waarop de netbeheerder een kostenstijging verwacht en tegelijkertijd de ACM niet op verwachte kostendalingen te wijzen. In die situatie kan de ACM niet op een evenwichtige manier rekening houden met incidenten.

- De wijze van vaststelling van de peilperiode mag niet leiden tot een verstoring van de doelmatigheidsprikkel. Het gebruik van één meetjaar als kostenbasis kan er in sommige gevallen toe leiden dat netbeheerders voor dat jaar geen prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering ondervinden.

Omdat de vier uitgangspunten (deels) tot tegenstelde conclusies kunnen leiden, moet de ACM een balans zoeken tussen de bovenstaande uitgangspunten. De ACM is van mening dat een peilperiode van drie jaar het beste past. De ACM is van mening dat het betrekken van drie recente jaren tot een representatieve en robuuste schatting van de investeringen in de periode van 2021 tot en met 2026 leidt. Door recente jaren te gebruiken voor de schatting van de investeringen, werken structurele stijgingen of dalingen van investeringsniveaus sneller door in de inkomsten van TenneT dan op basis van de methode op grond van het ideaalcomplex. Investeringsniveaus uit enkele recente jaren zijn representatiever dan investeringen van tientallen jaren geleden. Door investeringen uit meerdere jaren te gebruiken, worden uitschieters in bepaalde jaren uitgemiddeld. De ACM kiest ervoor investeringen in de jaren 2018 tot met 2020 te gebruiken voor de schatting. Daarbij laat de ACM de gerealiseerde wettelijk uitgezonderde investeringen buiten beschouwing.

184. De gerealiseerde investeringen bevatten ook indirecte investeringen die niet direct toewijsbaar zijn aan de verschillende taken van TenneT (transporttaken, systeemtaken en taken net op zee) en daarom op basis van een verdeelsleutel worden toegewezen. Onder indirecte investeringen vallen bijvoorbeeld investeringen voor ICT-systemen of voor het hoofdkantoor. Omdat de verdeelsleutel de afgelopen jaren een steeds groter deel van de indirecte investeringen toewijst aan het net op zee, zal de ACM de investeringen in 2018 en 2019 herverdelen op basis van de verdeelsleutel voor 2020. Dit weerspiegelt beter de verwachting dat ook in de komende reguleringsperiode een groter deel van de indirecte investeringen zal worden toegerekend aan het net op zee en dus een kleiner deel aan de transporttaken.
185. De ACM corrigeert de geschatte investeringen met de dynamische efficiëntieparameter en met de (geschatte) CPI. De dynamische efficiëntie parameter wordt hierna toegelicht in 7.4.4 en de CPI wordt toegelicht in paragraaf 7.4.2.
186. De toepassing van de dynamische efficiëntieparameter op de investeringen reflecteert de verwachting dat investeringen in bijvoorbeeld het jaar 2026 door technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lager zullen zijn dan de investeringen in bijvoorbeeld het jaar 2018. Voor de jaren tot en met 2021 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2017-2021.⁷⁴ Voor de jaren 2022 tot en met 2026 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2022-2026.
187. De toepassing van de (geschatte) CPI reflecteert de verwachting dat de hoogte van de investeringen verandert als gevolg van inflatie. De ACM gebruikt de gerealiseerde CPI voor de jaren 2018 tot en met 2021. De ACM gebruikt de geschatte CPI voor de jaren 2022 tot en met 2026.
188. Om de afschrijvingen en GAW van geschatte investeringen te bepalen, moet de ACM ook de afschrijvingstermijn van de investeringen schatten. De ACM gebruikt hiervoor de bestaande regulatoire afschrijvingstermijnen (zie Tabel 3: afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen

⁷⁴ Zie Gewijzigd methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021, ACM/UIT/505474, randnummer 245b.

van TenneT). Concreet berekent de ACM per afschrijvingstermijn de geschatte investeringen op basis van de gerealiseerde investeringen in de jaren 2018 tot en met 2020 die aan de betreffende afschrijvingstermijn zijn gekoppeld. Dit leidt tot een representatieve en robuuste schatting voor de afschrijvingstermijn.

189. Op grond van de geschatte investeringen en de geschatte afschrijvingstermijnen berekent de ACM de afschrijvingen en GAW in de jaren 2022-2026 van investeringen die na 2020 in gebruik genomen worden.
190. Verder is het noodzakelijk om de afschrijvingen en de GAW van naar verwachting in gebruik te nemen investeringen te verdelen in respectievelijk gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte afschrijvingen en GAW. Omdat de ACM ook voor het bijschatten uitgaat van door TenneT gerealiseerde investeringen is het noodzakelijk om rekening te houden met de mogelijkheid dat de gerealiseerde investeringen niet volledig efficiënt zijn. De ACM rekent daarom een deel van de afschrijvingen en de GAW van de geschatte investeringen toe aan de gebenchmarkte afschrijvingen en GAW. Op deze manier kan de ACM de geschatte investeringen corrigeren voor statische inefficiëntie. De ACM hanteert hiervoor de aanname dat de verhouding tussen gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte investeringen in de jaren 2021 tot en met 2026 gelijk is aan de verhouding tussen gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte gerealiseerde investeringen in de jaren 2018 tot en met 2020.

Berekening verwachte kapitaalkosten: WACC x GAW + afschrijvingen

191. Om de verwachte kapitaalkosten voor elk jaar van de reguleringsperiode te bepalen, heeft de ACM ook voor elk jaar van de reguleringsperiode een afzonderlijke WACC nodig. Zoals toegelicht in paragraaf 7.2.1 gebruikt de ACM hierbij een reëel-plus WACC. De bepaling van de WACC is opgenomen in paragraaf 7.4.1.
192. De ACM bepaalt de verwachte kapitaalkosten op basis van de reëel-plus WACC voor elk jaar van de reguleringsperiode, in combinatie met een schatting van de GAW en de afschrijvingen voor elk jaar van de reguleringsperiode. De verwachte kapitaalkosten zijn gelijk aan de vermogenskosten plus de afschrijvingen. De vermogenskosten zijn daarbij gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met de GAW.
193. De manier waarop de ACM hierbij omgaat met respectievelijk de WACC voor bestaand vermogen en de WACC voor nieuw vermogen behoeft toelichting. De ACM hanteert de WACC voor nieuw vermogen slechts voor dat deel van de geschatte GAW voor elk jaar van de reguleringsperiode dat hoger is dan de GAW in 2020.⁷⁵ Het is namelijk enkel bij een voorspelde toename van de GAW ten opzichte van de GAW in 2020 de verwachting dat er een toename van de behoefte aan vermogen ontstaat. Voor het deel van de GAW tot en met het niveau van de GAW in 2020 hanteert de ACM de WACC voor bestaand vermogen.⁷⁶

Indexering van de GAW

194. Voor zover het nodig is om in dit besluit of in andere tariefreguleringsbesluiten de GAW te indexeren naar de jaren 2022 tot en met 2026 hanteert de ACM hiervoor de helft van de geschatte inflatie, omdat zij in deze reguleringsperiode de WACC voor de helft van de inflatie zal schonen. In paragraaf 7.2.1 heeft de ACM toegelicht waarom zij hiervoor de helft van de geschatte inflatie gebruikt. De

⁷⁵ Zie formule (8) en (9) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁷⁶ Zie formule (8) en (10) van bijlage 1 bij dit besluit.

ACM duidt dit aan als de indexatiefactor voor de GAW of de GAW-indexatiefactor.⁷⁷ De afgelopen reguleringsperiodes heeft de ACM de indexering van de GAW achteraf aangepast door de geschatte inflatie te vervangen door de werkelijke inflatie. Met ingang van 2022 zal de ACM dit niet meer doen en zal de indexering naar 2022 tot en met 2026 gehandhaafd blijven op de helft van de geschatte inflatie. In paragraaf 7.4.2 licht de ACM toe hoe zij de inflatie schat. De ACM hanteert dezelfde systematiek voor de toevoeging en correctie geschatte kosten voor RCR-investeringen zoals beschreven in paragraaf 9.2.5.

Berekening verwachte efficiënte kosten Cobra-kabel

195. In het Stimulansbesluit⁷⁸ heeft de ACM aangegeven de Cobra-kabel de eerste 10 jaar na ingebruikname niet mee te nemen in de benchmark. Zoals in paragraaf 3.5 aangegeven, stelt de ACM de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement vast. Doordat de Cobra-kabel geen onderdeel is van de benchmark kan de ACM niet door middel van dat instrument vaststellen dat de kosten voor de Cobra-kabel efficiënt zijn.
196. In het Stimulansbesluit is bepaald dat de efficiëntie van de Cobra-kabel bij ingebruikname met behulp van een projectspecifieke toets zal worden vastgesteld. De ACM heeft daarom een projectspecifieke doelmatigheidstoets voor de Cobra-kabel laten uitvoeren.⁷⁹ De projectspecifieke doelmatigheidstoets is beperkt tot de beoordeling van de doelmatigheid van het investeringsbedrag voor één specifiek investeringsproject. De ACM toetst de doelmatigheid van de wettelijk uitgezonderde investeringen via deze projectspecifieke doelmatigheidstoets.⁸⁰ De ACM gebruikt deze toets om de efficiënte totale kosten te bepalen van investeringen die in gebruik zijn genomen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 9.2.6 over de geschatte kosten van wettelijk uitgezonderde investeringen.
197. De Cobra-kabel is op 11 september 2019 in gebruik genomen. Dat betekent dat er voor de jaren 2019, 2020 en 2021 totale kosten zijn vergoed. De ACM gebruikt voor die jaren de uitkomst van de projectspecifieke doelmatigheidstoets om de efficiënte totale kosten te bepalen. Als de ACM voor de jaren vanaf 2022 dan de projectspecifieke doelmatigheidstoets niet gebruikt om de vergoeding te bepalen, zou TenneT vanaf 2022 haar werkelijke kosten terugkrijgen en niet alleen de efficiënte kosten. De ACM past daarom bij het bepalen van de efficiënte kosten van de Cobra-kabel de uitkomst van de projectspecifieke doelmatigheidstoets toe. De ACM gaat in paragraaf 7.4.3 in op de uitkomst van de projectspecifieke toets van de Cobra-kabel.

7.3.3 Bepalen verwachte operationele kosten

198. Zoals beschreven in paragraaf 7.2.1 maakt de ACM voor het bepalen van de verwachte operationele kosten onderscheid tussen de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net en de verwachte operationele kosten van nog in gebruik te nemen investeringen. De verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net schat de ACM zoveel mogelijk op basis van de gerealiseerde operationele kosten. De verwachte operationele kosten van nog in gebruik te nemen investeringen baseert de ACM op de te verwachten groei of krimp van het net. Beide typen

⁷⁷ Voorheen werd dit als inflatie of CPI aangemerkt, maar dat is geen juiste benaming als de indexering niet met de volledige inflatie plaats vindt.

⁷⁸ Stimulansbesluit Cobra en Doetinchem-Wesel, kenmerk ACM/DE/2015/406214.

⁷⁹ DNV GL, Doelmatigheidsbeoordeling op de niet-reguliere uitbreidingsinvestering TenneT COBRACable. 16 december 2020.

⁸⁰ Zie ook 'Beleidsregel ACM beoordeling doelmatige kosten van niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen'.

verwachte operationele kosten kunnen worden verdeeld in gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte kosten.

Operationele kosten wegens het in stand houden van het net

199. Zoals beschreven in randnummer 182 verstrekt TenneT haar financiële gegevens conform de RAR. TenneT verstrekt hierbij ook informatie over de hoogte van de operationele kosten die kunnen worden toegewezen aan de gereguleerde taken van TenneT.
200. Zoals beschreven in randnummer 183 moet de ACM bij het kiezen van de peiljaren een afweging maken tussen vier verschillende uitgangspunten. Deze afweging heeft geleid tot een peilperiode van drie jaar als uitgangspunt. Voor de berekening van de verwachte operationele kosten voor de Cobra-kabel gebruikt de ACM geen gerealiseerde kosten, maar past zij een vast percentage toe op het efficiënte investeringsbedrag (inclusief bouwrente). De ACM licht dit verder toe in randnummer 204.
201. Zoals toegelicht in randnummer 136 maakt de ACM binnen de operationele kosten wegens het in stand houden van het net onderscheid tussen de algemene operationele kosten (excl. Cobra-kabel), de algemene operationele kosten voor de Cobra-kabel en de inkoopkosten voor energie en vermogen. De ACM gaat in de volgende randnummers verder in op deze operationele kosten en hoe zij voor deze kosten tot een schatting van de verwachte operationele kosten komt.
202. De ACM berekent allereerst de verwachte algemene operationele kosten (excl. Cobra-kabel). Hieronder vallen onder meer de onderhoudskosten en de personeelskosten van TenneT. De ACM maakt hierbij onderscheid tussen directe en indirecte algemene operationele kosten. De directe algemene operationele kosten zijn direct toewijsbaar aan de transporttaken van TenneT en worden geschat op basis van de gerealiseerde kosten in drie peiljaren. De indirecte operationele kosten moeten op basis van een verdeelsleutel worden toegewezen aan de verschillende taken van TenneT (transporttaken, systeemtaken en taken net op zee).
203. Aangezien de ACM geen wezenlijke verandering verwacht van de totale indirecte operationele kosten in de jaren 2022-2026 ten opzichte van de realisaties in 2018-2020, houdt de ACM daarvoor vast aan het uitgangspunt van drie peiljaren. TenneT verdeelt deze indirecte operationele kosten op basis van een verdeelsleutel over de transporttaken, de systeemtaken en het net op zee. Omdat met de verdeelsleutel de afgelopen jaren een steeds groter deel van de indirecte operationele kosten wordt toegewezen aan het net op zee, zal de ACM de investeringen in 2018 en 2019 ook verdelen op basis van de verdeelsleutel voor 2020. Dit weerspiegelt beter de verwachting dat ook in de komende reguleringsperiode een groter deel van de indirecte operationele kosten zal worden toegerekend aan het net op zee en dus een kleiner deel aan de transporttaken. De ACM baseert de indirecte operationele kosten voor de transporttaken daarom op drie peiljaren (2018-2020) en de verdeelsleutel op één peiljaar (2020).
204. De ACM berekent de verwachte algemene operationele kosten voor de Cobra-kabel op basis van het efficiënte investeringsbedrag (inclusief bouwrente) en een vast percentage voor de operationele kosten. De ACM past een percentage van 1% toe voor het onshore gedeelte van de Cobra-kabel en een percentage van 3,4% voor het offshore gedeelte van de Cobra-kabel. Het percentage van 3,4% voor het offshore gedeelte is onderdeel van de stimulansen, vastgelegd in het Stimulansbesluit, die de ACM op de Cobra-kabel toepast.

205. De ACM bepaalt ook de operationele kosten voor de inkoop van energie en vermogen. Voor de transporttaak van TenneT betreft dit de inkoop van netverliezen, de inkoop van blindvermogen en de kosten voor het oplossen van transportbeperkingen. Voor de schatting van de operationele kosten gebruikt de ACM een peilperiode van drie jaar.
206. De ACM corrigeert de gerealiseerde operationele kosten met de dynamische efficiëntieparameter en met de (geschatte) CPI om tot de verwachte operationele kosten voor de instandhouding van het net te komen. Dit geldt voor zowel de algemene operationele kosten (excl. Cobra-kabel) als de inkoopkosten energie en vermogen.⁸¹ Voor de verwachte algemene operationele kosten van de Cobra-kabel geldt dat de ACM de dynamische efficiëntieparameter en (geschatte) CPI toepast op het product van het efficiënte investeringsbedrag en het vastgestelde percentage voor de operationele kosten.⁸²
207. De toepassing van de dynamische efficiëntieparameter op de operationele kosten reflecteert de verwachting dat operationele kosten in bijvoorbeeld het jaar 2026 door technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lager zullen zijn dan in bijvoorbeeld het jaar 2018. Voor de jaren tot en met 2021 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2017-2021. Voor de jaren 2022 tot en met 2026 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2022-2026.
208. De toepassing van de (geschatte) CPI reflecteert de verwachting dat de hoogte van de operationele kosten verandert als gevolg van inflatie. De ACM gebruikt de gerealiseerde CPI voor de jaren 2018 tot en met 2021. De ACM gebruikt de geschatte CPI voor de jaren 2022 tot en met 2026.
209. De ACM past op een deel van de algemene operationele kosten (excl. Cobra-kabel) de statische efficiëntieparameter toe. Voor de algemene operationele kosten van de Cobra-kabel en de inkoopkosten energie en vermogen geldt dat de ACM de statische efficiëntieparameter niet toepast, omdat deze kosten tot de niet-gebenchmarkte kostensoorten behoren.

Verandering operationele kosten als gevolg van veranderende netomvang

210. Naast de operationele kosten voor het in stand houden van het net houdt de ACM rekening met een verandering van de operationele kosten als gevolg van de groei of krimp van het net.
211. In de vorige reguleringsperiodes ging de ACM ervan uit dat als gevolg van een uitbreidingsinvestering de jaarlijkse operationele kosten met 1% van het investeringsbedrag toenemen. De parameter van 1% drukte uit in welke mate de operationele kosten veranderden als gevolg van een verandering (in dit geval: groei) van de netomvang. Hoewel de ACM voor de periode 2022-2026 geen ideaalcomplex en geen bijbehorend onderscheid tussen vervanging en uitbreiding meer hanteert, is het wel mogelijk om te schatten in hoeverre er sprake is van een groeiend, krimpend of gelijkblijvend net. In de nieuwe methode doet de ACM dit niet door op kwalitatieve gronden te beoordelen of een investering een uitbreidingsinvestering is, maar door de totale waarde

⁸¹ Zie formule (13), (14) en (15) in bijlage 1 bij dit besluit.

⁸² Zie formule (16) in bijlage 1 bij dit besluit.

van alle investeringen te berekenen en te beoordelen in welke mate die toe- of afneemt. De ACM gebruikt hiervoor niet de GAW, maar de aanschafwaarde.⁸³

212. De ACM doet dit als volgt. De ACM bepaalt eerst de aanschafwaarde van alle investeringen die in de jaren 2018 tot en met 2020 nog niet volledig zijn afgeschreven. De groei van het net als gevolg van nieuwe investeringen schat de ACM vervolgens op basis van de aanschafwaarde van de bijgeschatte investeringen. Hiervoor bepaalt de ACM eerst de aanschafwaarde van alle investeringen die volgen uit het bijschatten voor de jaren 2021 tot en met 2026.⁸⁴ Voor elk jaar van de reguleringsperiode berekent de ACM de aanschafwaarden van alle nog niet volledig afgeschreven investeringen in 2020 en alle bijgeschatte investeringen tot en met dat jaar. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit op basis van de zienswijze van TenneT.⁸⁵ Hierbij corrigeert de ACM voor inflatie en dynamische efficiëntie. Voor 2023 berekent de ACM dus de aanschafwaarde van alle nog niet volledig afgeschreven investeringen in 2020 en alle bijgeschatte investeringen van 2021 tot en met 2023. De ACM berekent vervolgens de stijging van de operationele kosten door 1% te nemen van de verandering van de aanschafwaarden ten opzichte van de gemiddelde aanschafwaarde in de jaren 2018 tot en met 2020.⁸⁶
213. De krimp van het net als gevolg van verwijderingen schat de ACM op basis van de aanschafwaarde van de verwijderde activa. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit. De aanschafwaarde van de verwijderde activa berekent de ACM in de jaarlijkse tarievenbesluiten. De ACM corrigeert het oorspronkelijke investeringsbedrag voor inflatie tot het jaar van verwijderen. Vervolgens neemt de ACM in elk jaar van de reguleringsperiode de som van de gecorrigeerde aanschafwaarden van de verwijderde activa in alle jaren voorafgaand aan dat jaar. Hierbij corrigeert de ACM voor inflatie en dynamische efficiëntie. De cumulatieve aanschafwaarde van de verwijderde activa leidt dan tot een neerwaartse correctie van de verwachte operationele kosten gelijk aan 1% van de verwijderde activa.
214. Voor het bepalen van de verwijderde activa gebruikt de ACM de desinvesteringen. De nacalculatie van de desinvesteringen vindt plaats in jaar t+2. Dit betekent dat ten tijde van het nemen van bijvoorbeeld het tarievenbesluit 2024, de desinvesteringen tot en met 2022 bekend zijn. Om de ontwikkeling van de omvang van het net te schatten, moet de ACM rekening houden met de groei (bijgeschatte investeringen) en krimp (desinvesteringen) in alle jaren vanaf 2021 tot en met het jaar waarvoor toegestane inkomsten berekend worden. De ACM schat de investeringen van tevoren bij, maar calculeert de desinvesteringen na. Hierdoor ontbreken er voor de twee meest recente jaren gegevens over de desinvesteringen. Deze ontbrekende jaren calculeert de ACM na zodra de data bekend zijn. In het tarievenbesluit 2024 ontbreken bijvoorbeeld de data over de desinvesteringen van 2023 en 2024. De ACM calculeert dit na in de tarievenbesluiten van 2025 en 2026.
215. De ACM verdeelt de verwachte operationele kosten als gevolg van groei of krimp van het net in een deel gebenchmarkte en een deel niet gebenchmarkte kosten. De ACM bepaalt bij het bijschatten van investeringen op basis van het verleden welk percentage van de bijgeschatte investeringen binnen

⁸³ De GAW is de cumulatieve aanschafwaarde verminderd met de cumulatieve afschrijvingen. Voor de berekening van de operationele kosten is het beter om de aanschafwaarde te gebruiken, aangezien het niet te verwachten valt dat naarmate een actief verder is afgeschreven de operationele kosten voor het beheer en onderhoud van het actief dalen.

⁸⁴ De ACM heeft tot en met 2020 beschikking over de gerealiseerde investeringen. Vanaf 2021 moet ze dit bijschatten.

⁸⁵ In het ontwerpbesluit werd een methode beschreven waarbij de ACM elk jaar van de reguleringsperiode de aanschafwaarde van de geschatte investeringen toevoegt, terwijl de aanschafwaarde van de volledig afgeschreven investeringen zou wegvallen.

⁸⁶ Zie formule (18) van bijlage 1 bij dit besluit.

scope van de benchmark is. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit, op basis van de zienswijze van TenneT. Bij de stijging van de operationele kosten als gevolg van bijgeschatte investeringen zoals beschreven in randnummer 212, past de ACM op eenzelfde percentage de benchmarkscore toe. Bij de daling van de operationele kosten als gevolg van desinvesteringen zoals beschreven in de voorgaande randnummers, wordt voor elke desinvestering vastgesteld of dit actief oorspronkelijk in de benchmark stond. Als dit het geval is, wordt op de correctie als gevolg van deze desinvestering ook de benchmarkscore toegepast.

7.4 Bepalen van de waarde van parameters

7.4.1 Redelijk rendement

216. De ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. De ACM gaat achtereenvolgens in op (a) de uitgangspunten die zij hanteert voor de bepaling van dit redelijk rendement, (b) de afzonderlijke parameters van het redelijk rendement en (c) twee actuele vraagstukken betreffende het redelijk rendement, namelijk *quantitative easing* en de energietransitie. Tot slot besteedt de ACM aandacht aan drie afzonderlijke wijzigingen in de methode. Een gedetailleerde uitwerking van het redelijk rendement en de parameters is opgenomen in bijlage 3. Daar geeft de ACM een uitgebreide motivering van de keuzes die zij voor elke parameter maakt.

217. Voor de bepaling van de afzonderlijke parameters van het redelijk rendement en de impact van *quantitative easing* en de energietransitie maakt de ACM gebruik van onderzoeken van Brattle⁸⁷ en Frontier Economics.⁸⁸

A. Uitgangspunten

218. De ACM bepaalt de kosten voor het vermogen van de netbeheerder door te kijken naar het rendement dat verschaffers van vreemd vermogen (financiers) of verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders) redelijkerwijs mogen verwachten. Dit rendement wordt uitgedrukt in een percentage, de vermogenskostenvoet. De vermogenskosten zijn het product van de vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. De ACM bepaalt de hoogte van het benodigd vermogen met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW).
219. Om de vermogenskostenvoet te kunnen bepalen, kijkt de ACM naar de kosten van vreemd vermogen en de kosten van eigen vermogen. Deze kosten worden uitgedrukt in een percentage: de kostenvoet voor het vreemd vermogen en de kostenvoet voor het eigen vermogen.⁸⁹
220. De kostenvoet eigen vermogen bepaalt de ACM op basis van de rendementseis van een risicovrije belegging en een opslag voor het systematische risico dat aandeelhouders van netbeheerders lopen. De rendementseis op een risicovrije belegging bepaalt de ACM op basis van de risicovrije rente. De opslag voor systematisch risico wordt bepaald door het product van de marktrisicopremie en de *equity beta*. De kostenvoet vreemd vermogen bepaalt de ACM op basis van de rente van een index van obligaties van nutsbedrijven plus een opslag voor transactiekosten.

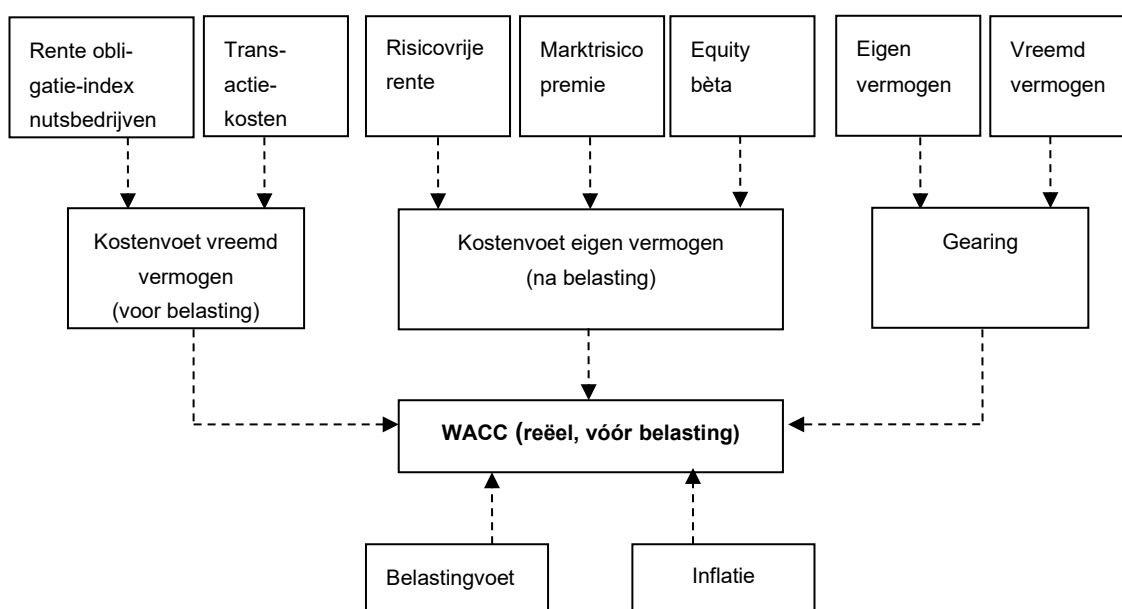
⁸⁷ Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.

⁸⁸ Frontier Economics, *Criteria to select peers for efficient beta estimation, a report for ACM*, 8 januari 2020.

⁸⁹ Zie de definities in paragraaf 7.2.

221. Bij de bepaling van de vermogenskostenvoet is van belang in welke verhouding een onderneming gefinancierd wordt met vreemd vermogen en met eigen vermogen (gearing). De vermogenskostenvoet is daarom een gewogen gemiddelde van de kostenvoet vreemd vermogen en de kostenvoet eigen vermogen, waarbij gewogen wordt met de gearing. Deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt de weighted average cost of capital genoemd, afgekort tot WACC.
222. De ACM houdt bij de berekening van de WACC rekening met een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting. De ACM stelt daarom een WACC vóór belasting vast.
223. De ACM bepaalt de reële WACC door de nominale WACC te schonen voor de inflatie.
224. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit:

Figuur 3: Schematisch overzicht WACC



225. Het is van belang dat de ACM de WACC op het juiste niveau vaststelt. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een hoger rendement behalen dan wat redelijk mag worden geacht, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een lager rendement behalen dan wat redelijk mag worden geacht. In dat geval zouden zij niet in staat zijn om een marktconforme vergoeding te betalen aan hun vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de vermogensbehoefte van de netbeheerders zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om vermogen ter beschikking te stellen aan de netbeheerders. Noodzakelijke investeringen en daarmee de betrouwbaarheid en leveringszekerheid kunnen daardoor in het gedrang komen.
226. De ACM hanteert bij de bepaling van de WACC een normatieve benadering. Dit houdt in dat de ACM niet uitgaat van de *werkelijke* kosten van financiering van netbeheerders, maar van de vermogenskosten die een *efficiënt* gefinancierde netbeheerder zou maken.
227. Door uit te gaan van efficiënte vermogenskosten geeft de ACM geen garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. Een keuze voor het hanteren

van de werkelijke vermogenskosten zou namelijk de beoogde prikkel tot efficiënte financiering teniet doen.

228. De ACM bepaalt de efficiënte vermogenskostenvoet op basis van de gegevens op financiële markten. Concurrentie op de financiële markten zorgt ervoor dat deze gegevens de efficiënte waarden weergeven.

B. Toelichting parameters

229. Hieronder licht de ACM op hoofdlijnen de parameters van de WACC toe. In bijlage 3 staan nadere details en extra toelichting.

Kostenvoet vreemd vermogen

230. De ACM berekent de kostenvoet vreemd vermogen als de som van de rente van een index van bedrijfsobligaties van nutsbedrijven (*utilities*) met een single A rating. Dit volgt uit het uitgangspunt dat de ACM de WACC baseert op de WACC van een efficiënt gefinancierde netbeheerder en niet van de netbeheerder zelf. De ACM hanteert hierbij de rente van deze obligatie-index bij een resterende looptijd van tien jaar. Hieraan voegt de ACM een opslag voor de transactiekosten toe.
231. Het benodigde vermogen baseert de ACM op de GAW. Het benodigd vermogen bestaat deels uit vreemd vermogen. Bij de bepaling van de kostenvoet vreemd vermogen houdt de ACM rekening met het feit dat leningen die in het verleden zijn aangegaan doorlopen in de toekomst, voor zover het benodigde vermogen in een toekomstig jaar niet hoger is dan het huidige benodigde vermogen. Hiervoor gebruikt de ACM het trapjesmodel. De ACM gaat ervan uit dat een netbeheerder zich met tienjarige leningen financiert en ieder jaar een tiende deel van deze leningen geherfinancierd moet worden. Voor zover een jaarlaag uit het verleden nog aanwezig is in een toekomstig reguleringsjaar, hanteert de ACM de kostenvoet vreemd vermogen van dat jaar. Voor zover er nieuwe leningen aangetrokken moeten worden, schat de ACM de toekomstige kostenvoet vreemd vermogen op basis van de drie meest recente jaren aan historische gegevens. Dit doet de ACM ook voor het geval de GAW in een toekomstig jaar, en dus ook het benodigde vermogen in dat toekomstige jaar, hoger is dan het huidige benodigde vermogen. In bijlage 3 staat een uitgebreide beschrijving van het trapjesmodel.
232. De kostenvoet vreemd vermogen voor bestaand vermogen, en daarmee de WACC van bestaand vermogen, is ieder jaar van de reguleringsperiode anders doordat er ieder volgend jaar een oude jaarlaag wegvalt en vervangen wordt door een nieuwe jaarlaag. Daarom bepaalt de ACM een WACC bestaand vermogen voor ieder van de jaren uit de reguleringsperiode. De WACC nieuw vermogen is gelijk voor elk jaar van de reguleringsperiode, omdat de ACM de kostenvoet vreemd vermogen voor nieuwe jaarlagen op dezelfde wijze schat en er ook bij de andere parameters geen verschillende schattingen zijn voor de reguleringsjaren.

Kostenvoet eigen vermogen

233. De ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
234. De ACM maakt bij de vaststelling van de kostenvoet eigen vermogen gebruik van het *Capital Asset Pricing Model* (hierna: CAPM). De ACM kiest ervoor het CAPM te hanteren, omdat dit model in zijn algemeenheid door de financiële wereld en toezichthouders als het meest geschikte model wordt

beschouwd om de kostenvoet voor eigen vermogen te bepalen. Met het CAPM is het mogelijk om een vergoeding te bepalen voor het systematische risico dat een onderneming loopt.

235. De marktrisicopremie is het geëiste rendement dat beleggers in de markt eisen als vergoeding voor het extra risico dat investeren in de marktportefeuille oplevert ten opzichte van een risicovrije investering. De ACM baseert de marktrisicopremie op de historische cijfers over de gerealiseerde marktrisicopremies in het verleden en hanteert hierbij de toekomstige cijfers als sanity check.
236. Het systematisch risico is gelijk aan de mate waarin het rendement van de aandelen van een onderneming samenhangt met het marktrendement. Dit systematisch risico kan een investeerder – de vermogensverschaffer dus – niet ontlopen door zijn investeringsportefeuille te spreiden over meerdere bedrijven. Daarom dienen investeerders een vergoeding voor dit risico te krijgen. Het systematisch risico wordt uitgedrukt door de equity bèta. De equity bèta is een maat voor het risico dat een investeerder loopt door te investeren in (de aandelen van) een specifieke onderneming ten opzichte van het risico van het investeren in de marktportfolio. Nederlandse netbeheerders zijn niet beursgenoteerd. Het is daarom niet mogelijk de equity bèta op basis van geobserveerde marktrendementen van de Nederlandse netbeheerders te bepalen. Daarom maakt de ACM voor het vaststellen van de equity bèta van de Nederlandse netbeheerders gebruik van een vergelijkingsgroep die bestaat uit ondernemingen met activiteiten die zoveel mogelijk overeenkomen met de gereguleerde activiteiten van de netbeheerders en die wel beursgenoteerd zijn.
237. De risicovrije rente betreft de rente op een investering zonder risico. In de praktijk bestaat een volledig risicovrije investering niet. De ACM benadert de risicovrije rente met de rente op Nederlandse en Duitse staatsobligaties met een looptijd van twintig jaar.⁹⁰

Gearing

238. *Gearing* betreft de mate waarin een onderneming met vreemd vermogen is gefinancierd, uitgedrukt als fractie van het totale vermogen. Aangezien de WACC het gewogen gemiddelde is van de kostenvoet vreemd vermogen en de kostenvoet eigen vermogen, is het belangrijk om de efficiënte verhouding tussen vreemd en totaal vermogen vast te stellen. Daarnaast is de gearing van belang bij het berekenen van de equity bèta.
239. De ACM bepaalt de efficiënte gearing aan de hand van de gearing van bedrijven uit de vergelijkingsgroep.

Belastingvoet

240. De belastingvoet betreft het gemiddeld geldende (marginale) tarief voor vennootschapsbelasting voor Nederlandse ondernemingen gedurende de reguleringsperiode 2022-2026. Aangezien de ACM de efficiënte kosten in het x-factormodel exclusief de vennootschapsbelasting schat, moet via de WACC een vergoeding voor de vennootschapsbelasting gegeven worden. Daarom hanteert de ACM een WACC vóór belasting.

Inflatie

⁹⁰ Het hanteren van een looptijd van twintig jaar is het gevolg van de uitspraak van het CBB van 4 juli 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:319). Voorheen hanteerde de ACM een looptijd van tien jaar. In de WACC-bijlage staat dit nader toegelicht.

241. In randnummer 139 en verder heeft de ACM toegelicht voor TenneT het reële stelsel te hanteren. Hiervoor is een WACC in reële termen nodig. Dit betekent dat de WACC die op basis van nominale rentes wordt vastgesteld, geschoond dient te worden voor inflatie. De ACM bepaalt de inflatie op basis van gerealiseerde inflatiecijfers en inflatieverwachtingen voor de reguleringsperiode. In bijlage 3 licht de ACM deze inflatieschatting nader toe.

C. Actuele vraagstukken

242. Bij de vaststelling van de WACC voor TenneT voor de reguleringsperiode 2022-2026 spelen twee actuele vraagstukken die een impact kunnen hebben op de hoogte van de WACC, namelijk quantitative easing (hierna: QE) en de energietransitie. Naar beide vraagstukken heeft de ACM door Brattle onderzoek laten doen.⁹¹ De ACM heeft ook prof. dr. Teulings onderzoek laten doen naar QE.⁹² Hieronder bespreekt de ACM deze vraagstukken. Daarbij geldt dat het CBb het vraagstuk ten aanzien van QE in zijn uitspraak van 4 juli 2023 heeft beslecht, door te bepalen dat de ACM in het methodebesluit voor de risicovrije rente een bodemwaarde van 0.5% moet hanteren.

Quantitative easing

243. De Europese Centrale Bank (hierna: ECB) voert sinds 2015 een QE-beleid. De ECB koopt obligaties op, waardoor de koersen stijgen en de rente daalt. Dit geldt ook voor de Nederlandse en Duitse staatsobligaties waarop de ACM de risicovrije rente voor de kostenvoet eigen vermogen in de WACC baseert. Door dit beleid van de ECB is deze rente lager dan zonder dit beleid het geval zou zijn. De rente op Nederlandse en Duitse staatsobligaties is op een zeer laag niveau en sinds enige tijd zelfs negatief. Naar aanleiding hiervan ontstond de vraag bij de ACM en de netbeheerders of deze lage of mogelijk negatieve rente op staatsobligaties gebruikt kan worden bij de bepaling van de risicovrije rente in de kostenvoet eigen vermogen. Conform de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023⁹³ hanteert de ACM bij de risicovrije rente een bodemwaarde van 0,5%. De bepaling van de risicovrije rente is opgenomen in paragraaf 2.1 van de WACC-bijlage.

244. [Vervallen]

245. [Vervallen]

246. [Vervallen]

247. [Vervallen]

248. [Vervallen]

249. [Vervallen]

250. [Vervallen]

251. [Vervallen]

⁹¹ Brattle, *Accounting for Quantitative Easing*, 3 april 2020, Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.

⁹² Prof. dr. C.N. Teulings, *Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC*, 22 april 2020.

⁹³ ECLI:NL:CBB:2023:319, r.o. 13.2.

252. [Vervallen]

253. [Vervallen]

Energietransitie

254. De ACM heeft Brattle ook onderzoek laten doen naar de impact van de energietransitie op de WACC voor netbeheerders.⁹⁴ Brattle ziet twee potentiële redenen waardoor het systematisch risico kan wijzigen waardoor de bèta's van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep (hierna: *peers*) mogelijk niet representatief zijn voor het systematisch risico van de netbeheerders, namelijk door een volumerisico en door investeringsverplichtingen. Uit de analyse van Brattle blijkt echter dat beide redenen voor TenneT niet aan de orde zijn.
255. Het volumerisico betreft vooral het risico van ongedekte kosten en stranded assets door dalende volumes. Brattle concludeert dat er bij de elektriciteitsnetbeheerders geen extra volumerisico is, aangezien de energietransitie bij elektriciteit juist leidt tot een volumestijging. Daarnaast stelt Brattle vast dat een eventueel extra volumerisico door de energietransitie geen systematisch risico betreft, omdat dit risico afhankelijk is van beleidsbeslissingen over de energietransitie die los staan van de algemene ontwikkeling op de aandelenmarkten. Brattle ziet dus geen aanleiding om de bèta op basis van de bedrijven in de vergelijkingsgroep aan te passen. De ACM vindt deze redenering van Brattle goed onderbouwd. De ACM zal daarom het advies van Brattle volgen en geen correctie toepassen bij de bepaling van het systematisch risico van regionale netbeheerders elektriciteit vanwege een volumerisico.
256. Investeringsverplichtingen kunnen leiden tot een hoger systematisch risico. Brattle licht dit toe met een voorbeeld. Stel dat er twee ondernemingen zijn die helemaal hetzelfde zijn en die dus ook dezelfde waarde en hetzelfde risico hebben. Het risico uit zich in de mogelijke fluctuaties van de waarde. Voor zover deze waardefluctuaties samenhangen met de ontwikkelingen op de gehele markt en economie, gaat het om systematisch risico. Deze twee ondernemingen hebben dus een even groot systematisch risico. Stel dat de tweede onderneming veel gaat investeren om haar activa aanzienlijk uit te breiden. De waarde van deze onderneming blijft gelijk doordat de activa (in aanbouw) en de passiva (het vermogen) evenveel toenemen. Verondersteld dat deze investeringen in deze nieuwe activa een even groot systematisch risico hebben als de bestaande activa, dan zal door deze nieuwe investeringen een even grote extra waardefluctuatie ontstaan. Hierdoor wordt het totale risico in de zin van mogelijke fluctuaties van de waarde van de tweede onderneming groter.⁹⁵ Dit betekent dat deze tweede onderneming een groter systematisch risico heeft gekregen. Als de investeringsverplichtingen relatief groot zijn, kan er dus sprake zijn van een hoger systematisch risico. Dit kan aan de orde zijn bij elektriciteit omdat de capaciteit van de elektriciteitsnetten fors uitgebreid moet worden. Het omgekeerde kan ook aan de orde zijn: als er heel weinig geïnvesteerd moet worden, kan er een lager systematisch risico zijn. Dit zou aan de orde kunnen zijn bij gas.
257. Brattle heeft voor de regionale netbeheerders, voor TenneT en de netbeheerder van het net op zee een analyse gemaakt van de verwachte investeringen volgens de investeringsplannen en deze afgezet tegen de waarde van de GAW. Brattle heeft op basis hiervan de verwachte jaarlijkse groei van de desbetreffende activa berekend, rekening houdend met afschrijvingen. Deze benadering

⁹⁴ Zie hoofdstuk V.B van Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.

⁹⁵ Dit wordt ook wel aangeduid als *operating leverage*. De operating leverage van de tweede onderneming is groter.

waarin de investeringen worden afgezet tegen de waarde van de activa (de GAW) sluit aan bij het voorbeeld dat hierboven beschreven is. De onderstaande tabel geeft de uitkomst hiervan weer.⁹⁶

Tabel 4: Verwachte groei GAW

	Verwachte totale groei GAW ⁹⁷	Verwachte jaarlijkse groei GAW
Regionale netbeheerders gas	8,8% (3 jaar)	2,8%
Regionale netbeheerders elektriciteit	20,9% (3 jaar)	6,5%
TenneT land	77,1% (5 jaar)	12,1%
TenneT zee	794,0% (5 jaar)	55,0%

258. Brattle heeft de verwachte groei van de activa van de netbeheerders vergeleken met de casus over Heathrow airport, waar voor de bouw van een nieuwe terminal grote investeringen nodig waren.⁹⁸ De bouw van deze terminal leidde tot een groei van de activawaarde van Heathrow van 70% in vijf jaar tijd, wat equivalent is aan een jaarlijkse groei van 11,2%.⁹⁹ Daarnaast leverde de bouw van deze nieuwe terminal voor Heathrow een volumerisico op.¹⁰⁰ De toezichthouders hebben vanwege deze investeringen in Terminal 5 door Heathrow de WACC verhoogd.¹⁰¹ Brattle hanteert een vergelijkbare benadering voor TenneT, de netbeheerder van het net op zee en de regionale netbeheerders. Daarbij geeft Brattle aan dat er bij de Nederlandse netbeheerders een veel grotere groei van de GAW moet zijn dan bij Heathrow voordat de WACC verhoogd moet worden, omdat de Nederlandse netbeheerders maar een beperkt volumerisico hebben, terwijl Heathrow voor de bouw van de nieuwe terminal ook een groot vraagrisico had.
259. Uitgaand van de verwachte investeringen uit de investeringsplannen heeft Brattle berekend dat de verwachte jaarlijkse groei van de GAW van TenneT 12,1% bedraagt. Brattle beoordeelt dit als volgt. Deze groei ligt op een vergelijkbaar niveau als het geval is bij Heathrow. Maar TenneT heeft vrijwel geen vraagrisico, terwijl voor Terminal 5 bij Heathrow wel sprake was van een vraagrisico. Brattle concludeert dat de investeringsniveaus van TenneT geen rechtvaardiging geven voor een aanpassing van de bèta op basis van de peers.
260. De ACM is het eens met deze analyse van Brattle. Brattle heeft de casus over Heathrow airport goed onderzocht en die op een inzichtelijke wijze vergeleken met de groei van de GAW van TenneT. Ook heeft Brattle goed inzichtelijk gemaakt op welke punten de casus over Heathrow airport verschilt met de situatie van TenneT. De ACM neemt daarom het advies van Brattle over en zal geen correctie toepassen bij de bepaling van het systematisch risico van TenneT vanwege de investeringsrisico's als gevolg van de energietransitie.
261. Het bovenstaande samenvattend, concludeert de ACM dat er geen afwijkend systematisch risico is bij TenneT vanwege de energietransitie. De ACM acht de bèta op basis van de bedrijven uit de

⁹⁶ Zie p. 25 van Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.

⁹⁷ Groei ten opzichte van de GAW ultimo 2019. De zichtperiode verschilt doordat de investeringsplannen van de regionale netbeheerders drie jaar betreffen en die van de netbeheerders van het net op land en het net op zee vijf jaar.

⁹⁸ Met betrekking tot GTS had Brattle in haar rapport *The WACC for the Dutch Gas TSO* van 17 juli 2020, een andere analyse gemaakt. De casus over Heathrow is pas nadien naar voren gekomen. Brattle vindt een analyse aan de hand van de casus van Heathrow een betere benadering dan de analyse die bij GTS gedaan is, omdat deze analyse beter aansluit bij de theoretische achtergrond van het investeringsrisico die in de tekst is toegelicht.

⁹⁹ De verwachting was dat de waarde van de activa in 2008 70% hoger zouden zijn dan in 2003.

¹⁰⁰ In de door Brattle geciteerde tekst staat dat er een vraagrisico bestond. Dat is hetzelfde als een volumerisico.

¹⁰¹ De Civil Aviation Authority en in beroep de Competition Commission.

vergelijkingsgroep representatief voor het systematisch risico TenneT en zal hierop geen correctie toepassen vanwege de energietransitie.

262. De ACM wil hier nog het volgende over opmerken. De analyse van Brattle is grofmazig om de volgende redenen. Er bestaat geen wetenschappelijk, causaal model dat de precieze hoogte van het systematisch risico van een onderneming verklaart of voorspelt op basis van veroorzakende factoren. Het systematisch risico van een onderneming kan ook niet op ieder moment en tot op de komma nauwkeurig gemeten worden.¹⁰² Het is dus niet mogelijk om exact vast te stellen of te voorspellen wat het systematisch risico van een onderneming is en of dit net wat anders is dan het systematisch risico van een andere onderneming, bijvoorbeeld als gevolg van de energietransitie waarmee de ene onderneming wel, en de andere niet te maken heeft. Ook heeft Brattle bij deze analyse gebruikgemaakt van de geplande investeringen zoals netbeheerders die in de investeringsplannen hebben opgenomen. De hoogte van deze geplande investeringsbedragen is met de nodige onzekerheid omgeven. Bij de beoordeling van de investeringsplannen heeft de ACM conform haar wettelijke taak¹⁰³ alleen getoetst of de netbeheerder in redelijkheid tot het ontwerp investeringsplan heeft kunnen komen, en heeft zij dientengevolge dus niet de investeringsbedragen getoetst. Bovendien kunnen netbeheerders tussentijds hun investeringsplannen aanpassen. Dus het is om verschillende redenen slechts mogelijk een grofmazige analyse te maken. De ACM acht dit geen probleem. Netbeheerders en ook de peers hebben wisselende niveaus van investeringen door de tijd heen. Bijvoorbeeld, als grote delen van de netwerken van netbeheerders en de peers aan het einde van hun levensduur zijn aangekomen, moet er grootschalig vervangen worden, terwijl er in andere perioden relatief weinig investeringen plaatsvinden. Ook zijn er bij tijd en wijlen perioden van grotere uitbreidingen. Dit geldt zowel voor de Nederlandse netbeheerders als voor de peers in de vergelijkingsgroep. De bèta die op basis van de peers bepaald wordt, bevat dit soort effecten, maar zal nooit precies één op één de juiste waarde geven. Dus alleen als duidelijk sprake is van een uitzonderlijke situatie, waarvan hier niet gebleken is, kan overwogen worden om de bèta die op basis van de peers bepaald wordt aan te passen.
263. Wat betreft de keuze om voor de netbeheerder van het net op zee de mediane bèta van de peers met één standaarddeviatie te verhogen, merkt de ACM nog op dat dit resulteert in een verhoging van de reële WACC met 53 basispunten. Dit blijkt verrassend in lijn te liggen met de verhoging van de reële WACC bij Heathrow. In de UK is het gebruikelijk om voor meerdere parameters hoge en lage waarden te hanteren en zo een hoge en een lage WACC te berekenen en vervolgens op basis van een beoordeling te kiezen voor een WACC rond het midden van de resulterende range of juist wat hoger of wat lager. De aanpassing van de WACC bij Heathrow blijkt 51 basispunten boven het midden van de range te zijn.

D. Veranderingen in de methode

264. De ACM heeft de liquiditeitscriteria voor de selectie van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep aangepast. Voor een goede schatting van het systematisch risico van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep is het van belang dat de aandelen van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep in voldoende mate verhandeld worden, omdat bij onvoldoende handel informatie niet snel in de koers verwerkt kan worden, waardoor de bèta uit de regressie geen goede schatting van het systematisch risico oplevert. Voorheen hanteerde de ACM twee liquiditeitscriteria, namelijk dat op minimaal 90%

¹⁰² Dat kan alleen via regressies op basis van een zekere periode aan data.

¹⁰³ De ACM heeft op grond van artikel 21, vierde lid van de E-wet de taak om periodiek te toetsen of een netbeheerder in redelijkheid tot een ontwerp investeringsplan heeft kunnen komen.

van de handelsdagen handel in de aandelen is en dat de omzet ten minste 100 miljoen euro per jaar moet zijn. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) oordeelde dat deze criteria onvoldoende onderscheidend waren.¹⁰⁴ De ACM heeft Frontier Economics daarom opdracht gegeven om onderzoek te doen naar liquiditeitscriteria die zij kan hanteren.¹⁰⁵

265. Frontier Economics heeft tien criteria onderzocht, waaronder de twee criteria die de ACM voorheen gebruikte en die in het vorige randnummer genoemd staan. Frontier Economics categoriseert zes van deze criteria als echte liquiditeitscriteria¹⁰⁶, omdat ze aspecten van liquiditeit meten. De andere vier criteria categoriseert Frontier Economics als information availability criteria.¹⁰⁷ Deze geven aan in hoeverre het waarschijnlijk is dat er voldoende informatie beschikbaar is over deze ondernemingen voor beleggers en handelaren. Deze criteria meten dus niet liquiditeit en zijn daarom niet geschikt om te gebruiken als liquiditeitscriterium.
266. Vier van de zes potentiële liquiditeitscriteria meten weliswaar aspecten van liquiditeit, maar hebben beperkingen.¹⁰⁸ Uit het rapport van Frontier Economics volgt dat twee andere potentiële criteria wel geschikt zijn om te gebruiken als liquiditeitscriterium, te weten de zogenaamde Amihud-maatstaf en de zogenaamde bid-ask spread. De Amihud-maatstaf drukt uit in welke mate prijzen van aandelen of obligaties veranderen in reactie op handel, berekend als de ratio van de wijziging van de prijs van een aandeel of obligatie en het volume in handel erin. De bid-ask spread is het verschil tussen de prijs waarvoor een *market maker* bereid is een aandeel of een obligatie te kopen en de prijs waarvoor een *market maker* bereid is dat aandeel of obligatie te verkopen.¹⁰⁹ Volgens het rapport van Frontier Economics kent de bid-ask spread een duidelijke theoretische onderbouwing als liquiditeitscriterium. Hoe kleiner de bid-ask spread, hoe sneller nieuwe informatie in de koers verwerkt wordt. De bid-ask spread is een algemeen aanvaarde maatstaf voor liquiditeit van allerlei assets, niet enkel aandelen, en daarnaast gebruikt een aantal andere toezichthouders hem als liquiditeitscriterium. De bid-ask spread kan verder eenvoudig berekend worden. Hoewel de Amihud-maatstaf volgens Frontier Economics ook een goed criterium is voor het bepalen van de liquiditeit van de aandelenhandel van een bedrijf, is die volgens Frontier Economics minder geschikt voor een regulatorische setting. De Amihud maatstaf legt namelijk het accent op de diepte van het bidboek, wat relevant is als beleggers grote hoeveelheden aandelen willen kunnen kopen of verkopen. Dat is echter minder relevant in de context van het bepalen van de bèta, waar het vooral erom gaat dat informatie voldoende snel in de koers verwerkt wordt. Frontier Economics wijst verder erop dat weinig toezichthouders de Amihud-maatstaf gebruiken. Ook is de Amihud-maatstaf lastiger te

¹⁰⁴ Zie de tussenuitspraak van het CBb van 24 juli 2018 over het methodebesluit TenneT 2017-2021, ECLI:NL:2018:CBB:346, r.o. 10.4.

¹⁰⁵ Frontier Economics, *Criteria to select peers for efficient beta estimation, a report for ACM*, 8 januari 2020.

¹⁰⁶ Zie paragraaf 3.1 van het onderzoek van Frontier Economics. Het gaat om bid-ask spread, price impact of trades (invloed van de koersverandering ten opzichte van de omvang van de handel, ook wel Amihud), number of trading days with zero returns (aantal handelsdagen met een rendement van nul), variance ratio (verhouding tussen lange termijn koerswijzigingen die in principe een reële onderliggende basis hebben en korte termijn koerswijzigingen die meer het gevolg zijn van tijdelijk verschillende inzichten van beleggers), velocity (omloopsnelheid van de aandelen) en number of trading days (aantal dagen met handel).

¹⁰⁷ Zie paragraaf 3.3 van het onderzoek van Frontier Economics. Het gaat om annual revenue (omzet van de onderneming), marktkapitalisatie (beurswaarde van de onderneming), free float (vrij verhandelbare deel van de aandelen, wat dus niet in handen van institutionele beleggers is) en coverage by analysts.

¹⁰⁸ Het gaat om number of trading days with zero returns (paragraaf 3.1.3), variance ratio (paragraaf 3.1.4), velocity (paragraaf 3.2.1) en number of trading days (paragraaf 3.2.2).

¹⁰⁹ De bid-ask spread geeft het verschil aan tussen de prijs waartegen market makers bereid zijn de aandelen te verkopen (ask price, laatprijs) en de prijs waartegen market makers bereid zijn aandelen te kopen (bid price, biedprijs). De laatprijs is hoger dan de biedprijs. Als er nieuwe informatie beschikbaar komt op basis waarvan beleggers de waarde van het aandeel schatten op een niveau dat hoger is dan de laatprijs of lager is dan de biedprijs, dan zal er een transactie plaatsvinden en wordt die nieuwe informatie in de koers verwerkt. Dit betekent dat hoe kleiner het verschil tussen de biedprijs en de laatprijs, hoe sneller nieuwe informatie in de koers verwerkt kan worden.

berekenen dan de bid-ask spread. Daarnaast is niet duidelijk wat een goede grenswaarde is bij het gebruik van die maatstaf. Frontier Economics adviseert daarom om de bid-ask spread te gebruiken als liquiditeitscriterium. Frontier Economics adviseert verder om bij de bid-ask spread een grenswaarde van 1% te gebruiken, omdat andere toezichhouders die de bid-ask spread gebruiken als liquiditeitscriterium die grenswaarde ook hanteren. De ACM volgt de voorgaande adviezen van Frontier Economics op.

267. De ACM heeft de methode met betrekking tot de regressies van de bèta's van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep op een aantal punten nader gedetailleerd of gewijzigd. Het betreft drie punten. Ten eerste betreft dit hoe om te gaan met autocorrelatie en heteroskedasticiteit in de residuen. Ten tweede betreft dit hoe om te gaan met data waaruit blijkt dat er marktimperfecties zijn. Ten derde betreft dit het afschaffen van de Vasicek-correctie. De ACM licht deze wijzigingen in bijlage 3 uitgebreid toe.

E. Hoogte van de WACC

268. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 3, heeft de ACM de WACC bepaald.
269. Voor de bepaling van de vermogenskosten bij TenneT hanteert de ACM de reëel-plus WACC vóór belastingen, zowel voor bestaand vermogen als voor nieuw vermogen.
270. De ACM stelt ook de nominale WACC vóór belastingen voor bestaand vermogen en de nominale WACC vóór belastingen voor nieuw vermogen vast. De ACM gebruikt de nominale WACC voor bestaand vermogen als verdisconteringsvoet voor de berekening van de netto contante waarde in 2022 van de totale verwachte efficiënte kosten over de gehele reguleringsperiode (zie paragraaf 7.1.2). De ACM gebruikt de nominale WACC voor nieuw vermogen om de geschatte vermogenskosten voor investeringen waarop de Rijkscoordinatieregeling (hierna: RCR) van toepassing is, te berekenen (zie paragraaf 9.2.5).
271. Op basis van het bovenstaande stelt de ACM de waarden voor de WACC voor TenneT als volgt vast.¹¹⁰

Tabel 5: WACC bestaand vermogen reguleringsperiode 2022-2026

	2022	2023	2024	2025	2026
Nominale WACC voor belasting	3,3%	3,2%	3,7%	3,7%	3,7%
Reëel-plus WACC voor belasting	2,4%	2,3%	2,8%	2,8%	2,8%

Tabel 5a: WACC nieuw vermogen reguleringsperiode 2022-2026

	2022	2023	2024	2025	2026
Nominale WACC voor belasting	3,1%	3,1%	3,7%	3,7%	3,7%
Reëel-plus WACC voor belasting	2,2%	2,2%	2,7%	2,7%	2,7%

¹¹⁰ Zie de WACC-bijlage en Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021. De uitkomst is anders dan in het rapport van Brattle staat omdat de ACM de schatting van de risicovrije rente heeft aangepast naar aanleiding van de uitspraak van het CBB van 4 juli 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:319).

7.4.2 Inflatie

272. Voor dit methodebesluit en de besluiten die hiermee samenhangen, waaronder de x-factorbesluiten en de tarievenbesluiten 2022-2026, is op verschillende plaatsen de inflatie nodig. De ACM heeft voor het indexeren van kosten naar het prijspeil van ieder reguleringsjaar in de komende reguleringsperiode een schatting van de inflatie nodig. De ACM gebruikt voor de inflatie de CPI. Voor de jaren tot en met 2021 gebruikt de ACM de gerealiseerde CPI. Voor de jaren 2022 tot en met 2026 gebruikt de ACM de geschatte CPI.
273. Bij toepassing van het reële stelsel wordt de GAW geïndexeerd voor de inflatie die uit de WACC gehaald wordt (zie ook paragraaf 7.2.1). Voor de indexering tot en met 2021 hanteert de ACM de gerealiseerde CPI. Voor de indexering van de GAW naar de jaren 2022-2026 hanteert de ACM de helft van de geschatte inflatie. In paragraaf 7.2.1 heeft de ACM toegelicht waarom zij hiervoor de helft van de geschatte inflatie gebruikt. Op latere momenten zal de ACM deze indexering van de GAW met de helft van de geschatte inflatie *niet* vervangen door de (helft van de) gerealiseerde CPI.

Gerealiseerde CPI

274. De ACM gebruikt als CPI de relatieve wijziging van de CPI (alle huishoudens). De ACM berekent deze relatieve wijziging uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan jaar t , en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan jaar t . Dit komt neer op de relatieve wijziging van het quotiënt zoals gepubliceerd in augustus voorafgaande aan jaar t .

Geschatte inflatie

275. Voor de jaren 2022 tot en met 2026 heeft de ACM een geschatte inflatie nodig. Brattle heeft, als onderdeel van het onderzoek naar de WACC, de inflatie voor die jaren geschat. Het uitgangspunt van de ACM voor de bepaling van de inflatie is dat deze zo goed mogelijk de verwachte inflatie voor de reguleringsperiode dient te reflecteren. Voor de reguleringsperiode 2022-2026 baseert de ACM de inflatie op de door Brattle geschatte inflatie. In bijlage 3 licht de ACM deze inflatieschatting nader toe.
276. De ACM stelt de inflatie voor de reguleringsperiode 2022-2026 vast op 1,8%. Deze inflatieschatting gebruikt de ACM in het x-factormodel. De indexering van de GAW voor de jaren 2022 tot en met 2026 vindt plaats tegen de helft van deze inflatieschatting, hetgeen de ACM vaststelt op 0,9%.

7.4.3 Statische efficiëntieparameter

A. Benchmarkonderzoek: beschrijving

277. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 vult de ACM haar wettelijke opdracht tot het vaststellen van de methodebesluiten in door de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement vast te stellen. In paragraaf 6.4 beschrijft de ACM dat zij daartoe een benchmark toepast.
278. Bij het maken van keuzes om de wettelijke opdracht zoals beschreven in paragraaf 3.5 te vervullen, zijn in beginsel verschillende rechtmatige benaderingen denkbaar en komt aan de ACM volgens vaste jurisprudentie beoordelingsruimte toe.¹¹¹ Aangezien er in Nederland slechts één landelijke

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het CBb van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 8.4.1 en van 2 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:52, r.o. 5.2.

netbeheerder is voor elektriciteit, komt de ACM tot de conclusie dat de mate van efficiëntie van TenneT het beste kan worden bepaald door de kostenefficiëntie – de verhouding van outputs tot kosten – van TenneT te vergelijken met de kostenefficiëntie van buitenlandse TSO's¹¹². Dit sluit volgens de ACM ook goed aan bij artikel 18 van de Elektriciteitsverordening en artikel 41, eerste lid, van de E-wet. Deze manier van benchmarken is in voorgaande methodebesluiten voor TenneT eveneens toegepast. Het CBb heeft tevens geoordeeld dat deze manier van benchmarken een geschikte methode is om in het kader van de tariefregulering de mate van efficiëntie te vergelijken.¹¹³

279. In het methodebesluit van 16 september 2021 maakte de ACM gebruik van de *TSO Cost efficiency Benchmark 2018* studie¹¹⁴ (hierna: TCB18). In zijn uitspraak van 4 juli 2023¹¹⁵ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM aan de bepaling van de statische efficiëntie van een netbeheerder een internationaal benchmarkonderzoek ten grondslag mag leggen en dat een benchmarkonderzoek op zichzelf een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van TenneT te vergelijken. Het door de ACM gebruikte benchmarkonderzoek voldoet volgens het CBb echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt TenneT in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBb geoordeeld dat de ACM dit onderzoek niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en opgedragen om bij het nieuw te nemen gewijzigd methodebesluit de θ op 1 te bepalen. Door dit oordeel is het CBb niet aan een inhoudelijke beoordeling van het benchmarkonderzoek toegekomen. De ACM schrapt in dit gewijzigde methodebesluit daarom de randnummers uit het methodebesluit van 16 september 2021 die betrekking hadden op het benchmarkonderzoek.

280. [Vervallen]

281. [Vervallen]

282. [Vervallen]

283. [Vervallen]

284. [Vervallen]

285. [Vervallen]

286. [Vervallen]

287. [Vervallen]

288. [Vervallen]

289. [Vervallen]

¹¹² Deze afkorting staat voor ‘transmission system operators’.

¹¹³ Zie de uitspraken van het CBb van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 6.6, van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 4.4 en van 22 februari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV6476, r.o. 6.3.1.

¹¹⁴ CEER/Sumicsid, Project CEER-TCB18, Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators, Main report, juli 2019.

¹¹⁵ ECLI:NL:CBB:2023:319.

290. [Vervallen]

291. [Vervallen]

292. [Vervallen]

293. [Vervallen]

294. [Vervallen]

295. [Vervallen]

296. [Vervallen]

297. [Vervallen]

298. [Vervallen]

299. [Vervallen]

300. [Vervallen]

301. [Vervallen]

302. [Vervallen]

303. [Vervallen]

304. [Vervallen]

305. [Vervallen]

306. [Vervallen]

307. [Vervallen]

308. [Vervallen]

309. [Vervallen]

310. [Vervallen]

311. [Vervallen]

312. [Vervallen]

313. [Vervallen]

314. [Vervallen]

315. [Vervallen]

316. [Vervallen]

317. [Vervallen]

318. [Vervallen]

319. [Vervallen]

320. [Vervallen]

321. [Vervallen]

322. [Vervallen]

323. [Vervallen]

324. [Vervallen]

325. [Vervallen]

326. [Vervallen]

B. Benchmarkonderzoek: toepassing

327. [Vervallen]

327a. In zijn uitspraak van 4 juli 2023¹¹⁶ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM aan de bepaling van de statische efficiëntie van een netbeheerder een internationaal benchmarkonderzoek ten grondslag mag leggen en dat een benchmarkonderzoek op zichzelf een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van TenneT te vergelijken. Het door de ACM gebruikte benchmarkonderzoek voldoet volgens het CBb echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt TenneT in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBb geoordeeld dat de ACM dit onderzoek niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en opgedragen om bij het nieuw te nemen gewijzigd methodebesluit de θ op 1 te bepalen.

327b. In lijn met de uitspraak en de opdracht van het CBb stelt de ACM de kostenefficiëntie van TenneT eind 2017 vast op 100%.

328. [Vervallen]

¹¹⁶ ECLI:NL:CBB:2023:319.

329. [Vervallen]

330. [Vervallen]

331. [Vervallen]

332. [Vervallen]

333. [Vervallen]

334. [Vervallen]

335. [Vervallen]

336. [Vervallen]

337. [Vervallen]

338. [Vervallen]

339. [Vervallen]

340. [Vervallen]

341. [Vervallen]

342. [Vervallen]

343. [Vervallen]

344. [Vervallen]

345. [Vervallen]

346. [Vervallen]

347. [Vervallen]

348. [Vervallen]

349. [Vervallen]

350. [Vervallen]

351. [Vervallen]

352. [Vervallen]

353. [Vervallen]

354. [Vervallen]

355. [Vervallen]

356. [Vervallen]

357. [Vervallen]

358. [Vervallen]

359. [Vervallen]

360. [Vervallen]

361. [Vervallen]

362. [Vervallen]

363. [Vervallen]

364. [Vervallen]

365. [Vervallen]

366. [Vervallen]

367. [Vervallen]

368. [Vervallen]

369. [Vervallen]

370. [Vervallen]

371. [Vervallen]

372. [Vervallen]

373. [Vervallen]

374. [Vervallen]

375. [Vervallen]

376. [Vervallen]

377. [Vervallen]

378. [Vervallen]

379. [Vervallen]

380. [Vervallen]

381. [Vervallen]

382. [Vervallen]

383. [Vervallen]

384. [Vervallen]

385. [Vervallen]

386. [Vervallen]

387. [Vervallen]

388. [Vervallen]

389. [Vervallen]

390. [Vervallen]

391. [Vervallen]

392. [Vervallen]

393. [Vervallen]

Uitkomst projectspecifieke doelmatigheidstoets Cobra-kabel

394. Zoals de ACM in paragraaf 7.3.2 heeft beschreven, past zij voor de Cobra-kabel de uitkomst van de projectspecifieke doelmatigheidstoets toe in plaats van de benchmark. De ACM heeft DNV GL de opdracht gegeven deze projectspecifieke doelmatigheidstoets uit te voeren.¹¹⁷ DNV GL heeft als basis de 'Beleidsregel ACM beoordeling doelmatige kosten van niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen' (hierna: beleidsregel) genomen. In overeenstemming met artikelen 8 en 9 van de beleidsregel concludeert de consultant dat het beoogde doel is gerealiseerd, dat de investeringen voldoende zijn onderbouwd en bijdragen aan het beoogde doel, dat de aanbesteding goed is onderbouwd en bijdraagt aan het beoogde doel, dat de kostenbeheersing procedureel goed

¹¹⁷ DNV GL, Doelmatigheidsbeoordeling op de niet-reguliere uitbreidingsinvestering TenneT COBRACable. 16 december 2020.

is onderbouwd en uitgevoerd. Verder concludeert DNV GL dat de Cobra-kabel voor 100% doelmatig is. De ACM past dit percentage toe bij het bepalen van de efficiënte kapitaalkosten voor de Cobra-kabel.

7.4.4 Dynamische efficiëntieparameter

395. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 vult de ACM haar wettelijke opdracht in door de verwachte efficiënte kosten te bepalen, inclusief een redelijk rendement.
396. Een onderdeel bij het bepalen van de efficiënte kosten is de dynamische efficiëntie die een netbeheerder kan realiseren. Het gaat hier om de mogelijkheid tot productiviteitsverbetering die voortkomt uit technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen. Voor het bepalen van deze productiviteitsverbetering moet een schatting worden gemaakt van de jaarlijkse efficiëntiewinst voor een efficiënte netbeheerder gedurende de reguleringsperiode. Dit wordt ook wel aangeduid met frontier shift. Dit is anders dan de statische efficiëntie, zoals die in de vorige paragraaf aan de orde is geweest. Statische efficiëntie gaat over de afstand tot de meest efficiënte netbeheerder die nog overbrugd moet worden (ook wel aangeduid met catch-up). In de regulering van de ACM worden beide efficiëntiebegrippen naast elkaar toegepast bij het inschatten van de efficiënte kosten van TenneT.
397. Het hanteren van een dynamische efficiëntie parameter in de regulering draagt eraan bij dat de tarieven die netbeheerders rekenen niet te hoog zijn. Besparingen als gevolg van de productiviteitsverbetering die een netbeheerder gedurende de reguleringsperiode naar schatting kan behalen, worden met deze dynamische efficiëntie parameter doorgegeven aan de afnemer in de vorm van lagere tarieven.
398. De ACM bepaalt de dynamische efficiëntie bij de landelijke netbeheerders, en dus ook bij TenneT, met een frontier shift. Een frontier shift representeert een reële mogelijkheid tot verbetering in de verhouding tussen output (geleverde prestatie) en input (gemaakte kosten) bij een efficiënte netbeheerder.
399. De dynamische efficiëntie parameter wordt toegepast op de totale kosten. Een totale kostenbenadering heeft oog voor de interactie tussen kapitaalkosten en operationele kosten, wat relevant is bij substitutiemogelijkheden tussen kapitaal, arbeid en tussenproducten. Daarnaast geeft een totale kostenbenadering netbeheerders de ruimte om zelf in te schatten waar de efficiëntiewinst te behalen valt, met investeringen in kapitaalgoederen die de productiviteit vergroten of kostenbesparende maatregelen die de bedrijfsvoering efficiënter maken.

Berekening op basis van relevante Nederlandse sectoren

400. Voor de landelijke netbeheerders is er binnen Nederland geen vergelijkingsgroep voorhanden om de productiviteitsverbetering te meten. Nederland kent één beheerder van een landelijk hogedruknet voor gastransport en één beheerder van een landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteitstransmissie. De frontier shift kan daardoor niet worden bepaald door vergelijking met andere door de ACM gereguleerde TSO's en zal dus bepaald moeten worden op basis van exogene data.

401. Hierbij betreft de ACM data over productiviteitsverbetering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie. De economische activiteiten van de geselecteerde Nederlandse sectoren acht de ACM in samenhang representatief voor het geheel aan activiteiten van TSO's. Dit zijn de sectoren telecommunicatie, informatietechnologie, professionele / wetenschappelijke / technische / administratieve en ondersteunende functies, bouw, financiële dienstverlening, transport en opslag, reparatie en installatie van bedrijfsmiddelen, en elektriciteit, gas en water. Deze sectoren worden gewogen naar hun belang voor de landelijke netbeheerders. De ACM berekent de frontier shift op het gewogen gemiddelde van de productiviteitsverbetering in deze sectoren.¹¹⁸
402. Deze reguleringsperiode hanteert de ACM wederom deze benadering voor het vaststellen van de dynamische efficiëntie. Het onderzoek naar de frontier shift is voor deze reguleringsperiode uitgevoerd door Economic Insights. Het rapport '*Frontier shift for Dutch gas and electricity TSOs*' (2020) beschrijft de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en bevat de resultaten ervan. Randnummers 403 en verder geven een overzicht van de bevindingen uit het Economic Insights 2020 onderzoek.

Aanpak van onderzoek naar frontier shift door Economic Insights

403. Economic Insights berekent de frontier shift op basis van de ontwikkeling in totale factorproductiviteit (hierna: TFP). Deze maatstaf voor productiviteitsgroei berekent de toename in output die niet verklaard kan worden vanuit een toename in input. Een stijging in TFP representeert hiermee technologische vooruitgang. Daarnaast kunnen in verhouding (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lagere inkooprijzen (voor de *inputs* kapitaal, arbeid en tussenproducten) de kosten per eenheid product verlagen. De ACM acht een dergelijke verandering in de inkooprijzen relevant voor de berekening van de frontier shift. Deze verandering wordt echter niet meegenomen in de TFP-maatstaf. Daarom wordt de verandering in de inkooprijzen afzonderlijk berekend om daarna gecombineerd te worden met de TFP-maatstaf.¹¹⁹
404. Economic Insights gebruikt voor dit onderzoek de meest recente uitgave van de EU KLEMS dataset.¹²⁰ De dataset omvat de periode 1995-2017.
405. Bij het bepalen van de meetperiode maakt Economic Insights een afweging tussen representativiteit en robuustheid. Dit resulteert in een voorkeur voor de meetperiode 2001-2017. Deze periode bevat de recentst beschikbare data en vormt tevens een voldoende lange tijdreeks. In het bijzonder omvat deze periode twee volledige *business cycles*. Een volledige business cycle bevat zowel economische neergang en krimp als economisch herstel en groei. Bij productiviteitsanalyse wordt doorgaans gerekend met complete business cycles om vertekening in de meting te voorkomen. Vertekening kan optreden als in de meetperiode een opgaande- of neergaande lijn in de conjunctuur de overhand heeft. Economic Insights licht toe dat productiviteitsontwikkeling namelijk vaak procyclisch is omdat het beschikken over kapitaal en arbeid (deels) niet of alleen met vertraging kan reageren op

¹¹⁸ Het aldus bepalen van de dynamische efficiëntie is in het methodebesluit 2017-2021 vormgegeven op basis van het rapport *Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSOs* (2016) opgesteld door Oxera in samenhang met het rapport *Wegingsfactoren voor frontier shift TSO's* (2019) opgesteld door Ecorys. Zie ook de uitspraak van het CBB van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:346, r.o. 5.4.

¹¹⁹ Een andere maatstaf voor productiviteitsgroei is de output prijzen index (hierna: OPI). De OPI combineert, onder de aanname van concurrerende markten, de elementen van totale factorproductiviteit en het inflatieverschil in één indicator. Een daling in OPI weerspiegelt daarmee zowel technologische vooruitgang en (relatief) lagere inkooprijzen. Economic Insights berekent ook een OPI mede als een check op de berekeningen voor TFP en inkooprijzen.

¹²⁰ EU KLEMS is een wetenschappelijke database met metingen van economische groei, productiviteit, werkgelegenheid, kapitaalvorming en technologische verandering op bedrijfstakniveau voor alle lidstaten van de Europese Unie, Japan en de VS. Zie ook <https://euklems.eu/>.

veranderingen in de vraag (productie). Productiviteit groeit daarmee sneller in tijden van stijgende conjunctuur en langzamer tijdens een dalende conjunctuur. Door alleen volledige business cycles mee te nemen, wordt het meest accurate beeld van productiviteitsverbetering verkregen. De frontier shift gemeten over de periode 2001-2017 bedraagt 0,5% voor TenneT.

406. Economic Insights berekent de frontier shift op basis van relevante Nederlandse sectoren op dezelfde wijze als Oxera (met bijbehorende wegingsfactoren van Ecorys) voor het methodebesluit 2017-2021.¹²¹ De sectorselectie is ongewijzigd gebleven waardoor ook dezelfde wegingsfactoren kunnen worden gebruikt. Economic Insights hanteert met de meetperiode 2001-2017 dezelfde definitie voor begin- en eindpunt van business cycles als Oxera (om precies te zijn *mid-cycle downswing*) en kiest evenals Oxera voor een periode van twee volledige business cycles. De meetperiode schuift nu één cyclus door in vergelijking met het methodebesluit 2017-2021.
407. Economic Insights heeft ook voor vier alternatieve meetperiodes berekend waar de frontier shift op uit zou komen. Deze meetperiodes zijn: de gehele periode waarover EU KLEMS data beschikbaar zijn (1995-2017), perioden eveneens gebaseerd op twee volledige business cycles maar dan volgens andere definities (1998-2015 en 1995-2014), en de periode na de financiële crisis (2010-2017). Voor de gehele periode met beschikbare data stelt Economic Insights dat deze op zichzelf al lang genoeg is om cyclische effecten uit te middelen waardoor het minder uitmaakt dat deze ook deels een incomplete cyclus bevat. Deze periode geeft dus relevant vergelijkingsmateriaal. Voor de periode na de financiële crisis stelt Economic Insights dat deze het minimum aantal benodigde jaren bevat maar dat deze periode niet één volledige cyclus doormaakt. Deze periode is dus niet relevant om mee te vergelijken. Voor de perioden met twee volledige business cycles heeft Economic Insights andere definities dan de *mid-cycle downswing* voor het begin- en eindpunt gebruikt. De alternatieven met de volledige tijdreeks en perioden met twee volledige business cycles geven uitkomsten voor frontier shifts die nagenoeg overeenkomen met die van de voorkeursperiode 2001-2017.¹²² Economic Insights heeft daarnaast additionele sensitiviteitsanalyses uitgevoerd voor lange aaneengesloten perioden met verschillende start- (en eind)jaren. Ook hier komen de uitkomsten (gemiddeld) op hetzelfde uit als bij de voorkeursperiode 2001-2017.
408. De berekening van TFP gebeurt op sectorniveau. De EU KLEMS database bevat volumes en prijsindices voor output en input van de gehele sector. Er wordt geen nader onderscheid gemaakt naar bedrijven. De berekende productiviteitsverbetering is daarmee een sectorgemiddelde. Dit betekent dat ook bedrijven die niet op de frontier zitten meegaan in de meting. De productiviteitsverbetering van deze bedrijven kan deels ook catch-up (dus bezig met een inhaalslag) bevatten waardoor TFP mogelijk een overschatting geeft van de frontier shift. Oxera heeft bij het methodebesluit 2017-2021 op basis van literatuuronderzoek geconcludeerd dat de productiviteitsontwikkeling in de Nederlandse sectoren gedreven wordt door een frontier shift waarbij mogelijke catch-up effecten verwaarloosbaar zijn. Recenter internationaal onderzoek naar productiviteitsontwikkeling laat nu zien dat het gat tussen koplopers en achterblijvers (als het al bestond) niet kleiner maar juist groter wordt.¹²³ Deze onderzoeken maken gebruik van productiviteitsdata op bedrijfsniveau. De ACM heeft deze nieuwe ontwikkeling in het bijzonder voor de geselecteerde sectoren nader willen onderzoeken. Betreffende datasets met differentiatie naar

¹²¹ Zie gewijzigd methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021, ACM/UIT/505474, randnummers 233 tot en met 242c.

¹²² De uitkomsten van de OPI-berekeningen komen voor de voorkeursperiode 2001-2017 en voor alle genoemde alternatieve meetperiodes overeen met de uitkomsten op basis van berekeningen met TFP en inkooprijzen.

¹²³ Zie bijvoorbeeld OECD, *The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy*, november 2016 en OECD, *The great divergence(s)*, mei 2017.

bedrijven bleken echter niet toegankelijk voor dit onderzoek naar de frontier shift. Economic Insights heeft deze kwestie toch met eigen empirisch onderzoek weten te adresseren, gebruikmakend van EU KLEMS data. Hiertoe is de dataset uitgebreid met gegevens over de acht geselecteerde sectoren in tien andere EU-landen. Op basis van Nederlandse data alleen is er maar één waarneming van productiviteitsverbetering per sector per jaar. Met deze extra EU-datapunten worden per sector tien waarnemingen van productiviteitsverbetering per jaar toegevoegd. Dit stelt Economic Insights in staat een (alternatieve) TFP te berekenen die wel het onderscheid naar frontier shift en catch-up kan maken. Deze analyse wijst (evenals de eerder aangehaalde onderzoeken) in de richting van een negatieve catch-up, wat suggereert dat bedrijven die niet op de frontier zitten (gemiddeld) verder achterop raken. De TFP geeft dan een onderschatting van frontier shift. Economic Insights interpreteert een frontier shift van 0,5% voor TenneT daarmee als een conservatieve schatting. De ACM deelt deze conclusie.

409. Voor het pan-Europese benchmark project TCB18 heeft Sumicsid met beschikbare TSO-data naast een statische ook een dynamische efficiëntie berekend voor de deelnemende TSO's.¹²⁴ Dit onderzoek laat een negatieve frontier shift zien. De berekende percentages zijn echter relatief aan de ontwikkeling in TFP en inkooprijzen voor de gehele economie, wat interpretatie van de uitkomst lastig maakt. In het rapport plaatst Sumicsid vraagtekens bij de robuustheid van deze schatters voor een frontier shift. Dit komt door de korte meetperiode (2013-2017) en het beperkt aantal *peer TSO's* per jaar waarover de frontier shift wordt berekend. Dezelfde analyse over een langere meetperiode met meer data kan in de toekomst mogelijk een betrouwbaarder beeld van technologische vooruitgang schetsen. De ACM ziet in deze bevindingen van Sumicsid bij dit onderzoek naar productiviteitsontwikkeling voor buitenlandse TSO's geen aanleiding om de methode voor het vaststellen van de dynamische efficiëntie parameter te wijzigen.

Vaststellen waarde dynamische efficiëntie parameter

410. Het Economic Insights 2020 onderzoek verschaft de waarde voor een haalbare frontier shift waarop de ACM de dynamische efficiëntieparameter vaststelt. Voor elektriciteit is de frontier shift gelijk aan 0,5%.
411. De ACM besluit een frontier shift voor TenneT vast te stellen van 0,5%.

8 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

412. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina representeren de afzet die in een jaar te verwachten is.
413. Ingevolge artikel 41, vijfde lid, van de E-wet dienen rekenvolumina gebaseerd te zijn op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren. Indien deze rekenvolumina betrekking hebben op nieuwe tariefdragers, dan schat de ACM deze volumina. Met de rekenvolumina die de ACM vaststelt worden, gecombineerd met de totale inkomsten, de tarieven voor TenneT berekend, zoals is beschreven in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Ingevolge artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, van de E-wet stelt de ACM de rekenvolumina vast voor dezelfde periode als waarvoor het methodebesluit geldt. De ACM stelt de rekenvolumina daarom vast voor een periode

¹²⁴ Sumicsid en CEER, Dynamic efficiency and productivity changes for electricity transmission system operators, 2020.

van vijf jaar.¹²⁵ Volledigheidshalve merkt de ACM op dat zij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 41a, tweede lid, van de E-wet. De rekenvolumina hebben geen invloed op de totale inkomsten die voor TenneT gelden op grond van de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet en die TenneT mag behalen op grond van artikel 41d, tweede lid, van de E-wet.

414. Bij het bepalen van de rekenvolumina voor de achtste reguleringsperiode baseert de ACM zich in beginsel op de gerealiseerde volumina van het meest recente jaar waarover data beschikbaar zijn.¹²⁶ Dit is het jaar 2020. De ACM acht deze gegevens het meest representatief. Naar verwachting leidt het gebruik van het meest recente jaar tot minder nacalculaties en daarmee tot een stabiel tariefniveau.
415. Indien de verwachte veranderingen in de volumina ten opzichte van de rekenvolumina een wijziging van meer dan 1% in de inkomsten veroorzaken, dan is de ACM voornemens de rekenvolumina gedurende de reguleringsperiode aan te passen aan de actuele verwachtingen op grond van artikel 41a, tweede lid, van de E-wet. Door niet elke verwachte verandering in volumina tot een aanpassing van de rekenvolumina te laten leiden, zorgt de ACM dat incidentele volumeveranderingen niet leiden tot aanpassing van de rekenvolumina in een jaar en dus ook geen schommelingen in de tarieven veroorzaken.

¹²⁵ Zie paragraaf 6.2.

¹²⁶ Zie formule (36) in bijlage 1 bij dit besluit.

9 Relatie tot het tarievenbesluit

416. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de relatie met het tarievenbesluit.
417. De ACM berekent ten behoeve van het tarievenvoorstel voor elk jaar van de reguleringsperiode de toegestane inkomsten. De toegestane inkomsten zijn gelijk aan de totale inkomsten (berekend op basis van de begininkomsten, x-factor en CPI) plus de correcties en toevoegingen. Een aantal van deze tariefcorrecties en toevoegingen volgt uit specifieke wettelijke bepalingen. Andere tariefcorrecties doet de ACM op grond van de algemene bevoegdheid om de tarieven te corrigeren. Die bevoegdheid is vervat in artikel 41c, tweede lid, van de E-wet. De ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid hierna ook “nacalculatie” noemen en spreken van “nacalculeren”.
418. De ACM licht in dit hoofdstuk toe welke tariefcorrecties en toevoegingen zij voornemens is om toe te passen op de toegestane inkomsten in de jaren van deze reguleringsperiode. Eerst legt de ACM in paragraaf 9.1.1 uit hoe zij komt tot een kader voor het aankondigen van het voornemen tot correcties op basis van de algemene bevoegdheid. In de paragrafen 9.1.3 tot en met 9.1.7 volgt een toelichting per aankondiging van het voornemen van de ACM tot een tariefcorrectie. Daarna licht de ACM in paragraaf 9.2 de correcties en toevoegingen op grond van een specifieke bevoegdheid toe. De ACM is ook voornemens om enkele correcties op de tarieven uit te voeren voor de systeemtaken. De ACM verwijst hiervoor naar het gewijzigd methodebesluit systeemtaken.¹²⁷
419. In geval van toepassing van correcties is het de vraag op welke wijze de ACM het resultaat van deze correcties in de tarieven verdisconteert. De wijze waarop de ACM dit uitvoert bij de jaarlijkse tarievenbesluiten zal onder meer afhangen van de omvang van het te verrekenen bedragen de effecten van de verrekening op de vast te stellen tarieven. In beginsel zal de ACM ervoor kiezen om het te verrekenen bedrag volledig in aanmerking te nemen bij het eerstkomende tarievenbesluit. Als het te verrekenen bedrag tot een te sterke tariefschommeling leidt, kan de ACM besluiten om het te verrekenen bedrag te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. In het desbetreffende tarievenbesluit zal de ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

9.1 Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid

9.1.1 Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie

420. Zoals beschreven in paragraaf 3.4 van dit 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.
421. Met het ex ante inkomstenplafond kan een netbeheerder *achteraf bezien* 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. Het kan dus zo zijn dat de inkomsten van TenneT achteraf bezien geen volledige dekking bieden voor kosten die zij maakt, maar ook dat TenneT minder kosten maakt dan de ACM vooraf had geschat. Een schatting maken gaat namelijk altijd gepaard met onzekerheden. Voor de tariefregulering geldt dat kostenontwikkelingen die

¹²⁷ Methodebesluit systeemtaken TenneT 2022-2026, kenmerk ACM/UIT/600685.

relevant zijn voor de bedrijfsvoering van netbeheerders niet op voorhand met zekerheid juist zijn te voorspellen.

422. Het ontbreken van garanties past bij de beoogde efficiëntieprikkels. Wanneer de ACM teveel en volledige zekerheden zou inbouwen voor onvoorspelbare ontwikkelingen, neemt dit doorgaans voor netbeheerders de prikkels weg om op kosten te besparen. Ook kan een dergelijke zekerheid voor specifieke kosten de afwegingen van een netbeheerder verstoren. Concluderend: de wetgever beoogt dat de kosten van een efficiënte netbeheerder naar verwachting gedekt worden. Daarmee wordt een prikkel tot doelmatigheid gegeven. Hoe meer garanties de ACM geeft door werkelijke kosten na te calculeren, hoe meer aan het uitgangspunt van het bevorderen van doelmatigheid wordt afgedaan. Nacalculatie is dan ook een uitzondering, waartoe de ACM uitsluitend overgaat als dat noodzakelijk is. Deze interpretatie komt overeen met de jurisprudentie van het CBB.¹²⁸
423. Artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet geeft de ACM de bevoegdheid om het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten en de achteraf door de netbeheerder gerealiseerde kosten te verwerken in de tarieven. Die bepaling luidt als volgt:
“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 (...) zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.”
Over dit artikel is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert.”*¹²⁹
424. De ACM geeft in het methodebesluit aan welke gegevens zij voornemens is na te calculeren en welke niet. Daarmee verschaft de ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders over haar voornemen tot nacalculatie. Deze duidelijkheid komt ten goede aan voorspelbaarheid en daarmee aan de financierbaarheid van de netbeheerder. Vermogensverschaffers weten namelijk al vooraf van welke kostenposten de ACM voornemens is de gegevens na te calculeren. De uitvoering van deze voornemens vindt pas plaats in de jaarlijkse tarievenbesluiten. In uitzonderlijke situaties kan de ACM bij die besluiten een aangekondigd voornemen tot nacalculatie niet uitvoeren.¹³⁰ Ook kan de ACM toch gegevens nacalculeren waarvan zij voordien niet heeft aangekondigd dat zij voornemens was die na te calculeren.

9.1.2 Wijziging nacalculatiekader

425. De ACM heeft in de methodebesluiten 2014-2016 en 2017-2021 uitgewerkt hoe zij omgaat met haar bevoegdheid om voornemens tot nacalculatie aan te kondigen.¹³¹ Dat heeft de ACM uitgewerkt in een nacalculatiekader. Kort gezegd heeft zij in dat kader aangegeven dat zij een voornemen tot nacalculatie aankondigt als is voldaan aan elk van de volgende criteria:
- de gegevens zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;

¹²⁸ Zie de uitspraak van het CBB van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 7.5.1. “Het past in de lijn van de uitspraak van 3 november 2009 dat ACM nacalculatie als een uitzondering beschouwt, waartoe zij uitsluitend overgaat als dat noodzakelijk is.”

¹²⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

¹³⁰ Zie de uitspraak van het CBB van 3 november 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790, r.o. 13.7.4: “Het College overweegt allereerst dat de keuze om ten aanzien van bepaalde kosten al dan niet een nacalculatie te hanteren, relevant kan zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het methodebesluit. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is van belang dat bij de vaststelling van een methodebesluit zoveel mogelijk duidelijkheid wordt verschaft over het al dan niet nacalculeren van bepaalde kosten zoals de kosten van lokale heffingen. Dit neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn die aan het verschaffen van die duidelijkheid in de weg staan dan wel die rechtvaardigen dat ter zake een voorbehoud wordt gemaakt.”

¹³¹ Gewijzigd methodebesluit Transporttaken TenneT 2017-2021 met kenmerk ACM/UIT/505474.

- er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
- de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.

426. De ACM is de afgelopen periode tot het inzicht gekomen dat het hiervoor genoemde nacalculatiekader een aantal belangrijke nadelen heeft, die de ACM in de volgende randnummers beschrijft. Vanwege die nadelen heeft de ACM een nieuw nacalculatiekader geformuleerd. Dat nieuwe kader licht de ACM toe in de randnummers 430 tot en met 438. In de randnummers 439 tot en met 442 licht de ACM toe waarom het nieuwe kader beter is dan het kader dat zij tot nu toe gebruikte.

Nadelen van het nacalculatiekader, zoals opgenomen in het methodebesluit 2017-2021

427. Ten eerste vindt de ACM dat het nacalculatiekader dat zij de laatste twee reguleringsperioden gebruikte onvoldoende een integrale belangenafweging mogelijk maakte en onvoldoende ruimte gaf om de context van het specifieke geval mee te wegen. Het kader zoals geformuleerd in de methodebesluiten 2014-2016 en 2017-2021 was cumulatief geformuleerd. Pas als aan alle criteria werd voldaan, kondigde de ACM een voornemen tot nacalculatie aan. De criteria vormden daarmee als het ware een afvinklijstje. De ACM heeft gemerkt dat hierdoor het kader zoals geformuleerd in eerdere methodebesluiten niet leidt tot de integrale belangenafweging die ze had beoogd. De ACM heeft met het kader beoogd een belangenafweging te beschrijven, waarbij er voldoende ruimte is om de context van het specifieke geval mee te laten wegen in haar oordeel.
428. Ten tweede biedt het oude kader buiten de vermelde criteria geen ruimte voor andere overwegingen die een rol kunnen spelen in de keuze om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen. De ACM heeft in de methodebesluiten voor de periodes 2014-2016 en 2017-2021 een aantal voornemens tot nacalculatie aangekondigd, ondanks dat in deze gevallen niet werd voldaan aan (alle) criteria van het kader.¹³² De ACM vond in deze gevallen dat er andere goede redenen waren om de betreffende kostenposten na te calculeren. De ACM vindt het in beginsel onjuist dat zij nacalculaties aankondigt die niet voldoen aan criteria die zij vooraf heeft opgesteld en is van mening dat het nacalculatiekader voldoende ruimte moet bieden voor het aankondigen van alle benodigde nacalculaties. Als de ACM het nacalculatiekader niet zou wijzigen, zou zij zich voor dergelijke gevallen gedwongen zien om haar eigen kader niet of niet goed toe te passen, of ten onrechte voor de betreffende kosten geen voornemen tot nacalculatie aan te kondigen.
429. Ten slotte heeft de formulering van het derde criterium een onlogische implicatie: er wordt automatisch aan dit criterium voldaan als sprake is van een risico waarvoor de netbeheerder weliswaar niet reeds op andere wijze wordt gecompenseerd, maar welk risico in beginsel ook niet vergoed *hoort* te worden.¹³³ De ACM zou in dergelijke gevallen (als ook aan de andere twee criteria is voldaan) dus verplicht zijn om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen, ook al zou dat niet passend zijn. Andersom is het ook mogelijk dat de netbeheerder wel reeds op andere wijze wordt gecompenseerd voor een risico, maar dat de ACM toch een voornemen tot nacalculatie wil aankondigen, bijvoorbeeld omdat het risico voor de netbeheerder te groot is. Ook een dergelijke situatie past niet in het huidige nacalculatiekader.

¹³² Het betrof de volgende kostenposten in de methodebesluiten voor de periode 2017-2021: lokale heffingen (RNB-E/RNB-G), saldo administratieve onbalans (GTS) en operationele kosten voor de offshore Cobra-kabel (TenneT).

¹³³ Dit geldt met name voor niet-systematische risico's. Omdat een aandeelhouder dergelijke risico's kan ontlopen door zijn investeringsportefeuille te spreiden (diversificatie), hoeft hij daarvoor geen vergoeding te ontvangen.

Nieuw nacalculatiekader

430. Het uitgangspunt in het nieuwe nacalculatiekader is hetzelfde als in voorgaande methodebesluiten. De methode die in dit besluit is beschreven, vindt een goede balans tussen de doelen van de regulering. Nacalculatie is daarmee in principe niet nodig. Het uitgangspunt van de ACM blijft dan ook: niet nacalculeren.
431. In uitzonderlijke gevallen is voor een specifiek gegeven het hanteren van een ex ante inkomstenplafond of tariefplafond niet op zijn plaats. Bij de beoordeling of een aankondiging van een voornemen tot nacalculatie is aangewezen, betreft de ACM in het nieuwe nacalculatiekader alle relevante feiten en omstandigheden van het specifieke geval. In de meeste gevallen zal de ACM de hierna genoemde overwegingen betrekken bij haar oordeel of zij voornemens is om een bepaald gegeven na te calculeren of niet meer na te calculeren. De overwegingen zijn dus niet uitputtend en zijn ook niet cumulatief. Het betreft de overwegingen die hierna zijn genummerd van i tot en met iii.

(i) In hoeverre staat het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit in de weg?

432. In sommige gevallen kan het toepassen van de methode van regulering ertoe leiden dat de netbeheerder geprikkeld wordt tot gedrag dat onwenselijke uitkomsten tot gevolg heeft. De kwaliteit of kwantiteit van de dienstverlening kan bijvoorbeeld in het geding komen als een netbeheerder teveel wordt geprikkeld op kostenefficiëntie. Als er geen oplossing te vinden is door de schattingsmethode aan te passen, kan de perverse prikkel of het ongewenste effect worden geëlimineerd door nacalculatie toe te passen. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 is de gewenste kwaliteit en kwantiteit voor de meeste gevallen vastgelegd in wet- en regelgeving. In deze gevallen zijn de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening geborgd door de wettelijke norm. Indien dit niet het geval is, kan het voorkomen dat het toepassen van een ex ante price- of revenue cap de netbeheerder beperkt om de gewenste kwaliteit en kwantiteit te behalen. In die gevallen kan nacalculatie een passend instrument zijn. Het is dan logisch om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen in het methodebesluit.

(ii) In hoeverre is het zinvol om de netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven?

433. In het algemeen geldt dat de doelmatigheidsprikkel voor de netbeheerder vermindert wanneer de ACM vooraf aankondigt dat zij voornemens is een bepaald gegeven (bijvoorbeeld een kostenpost of volume) na te calculeren. Dat is het gevolg van de volgende twee aspecten.
434. Ten eerste wil de ACM in de regulering kostenposten zo veel mogelijk gelijk behandelen, zodat een netbeheerder zelfstandig een zuivere afweging in zijn eigen bedrijfsvoering kan maken. Een voorbeeld is de afweging tussen onderhoud plegen of investeren. Als de ACM bijvoorbeeld aankondigt dat zij voornemens is alle onderhoudskosten na te calculeren, heeft de netbeheerder eerder de neiging om onderhoud te plegen dan te investeren, omdat hij de onderhoudskosten volledig vergoed krijgt en de kosten die ontstaan door investeringen niet. In dit voorbeeld zou nacalculatie een zuivere afweging tussen de kostenposten verstoren.
435. Ten tweede kan een netbeheerder keuzes maken die van invloed zijn op de hoogte van de kosten. Een netbeheerder kan bijvoorbeeld kiezen welke materialen hij inkoopt, waar hij zijn materialen inkoopt en op welk moment hij de materialen inkoopt. Als de ACM aankondigt dat zij voornemens is

deze kosten na te calculeren, wordt de netbeheerder niet langer geprikkeld om hierbij goede afwegingen te maken. Immers, hij krijgt die kosten vergoed, ongeacht de hoogte ervan.

436. Bij sommige gegevens zal een aangekondigd voornemen tot nacalculatie echter *niet* leiden tot een verminderde efficiëntieprikkel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de netbeheerder geen afweging *kan* maken, omdat er maar één oplossing bestaat voor een bepaald probleem en de wijze van uitvoering van de taak van de netbeheerder volledig is vastgelegd in de regelgeving. Een netbeheerder heeft in dat geval geen handelingsvrijheid meer. Een aangekondigd voornemen tot nacalculeren leidt in die gevallen niet tot een verminderde prikkel, omdat de prikkel al nihil is. In een dergelijk geval kan de ACM ervoor kiezen om het risico op afwijkingen van de schatting te spreiden tussen de netbeheerder en afnemers (gedeeltelijk nacalculeren) of volledig bij de afnemer te leggen (volledige nacalculatie).

(iii) In hoeverre kan de door de ACM bepaalde schattingsmethode leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten?

437. Zoals in voorgaande randnummers is beschreven, moet de regulering een netbeheerder voldoende inkomsten geven om zijn wettelijke taken nu en in de toekomst te kunnen uitvoeren, door de tarieven op een voldoende hoog niveau vast te stellen. Ook heeft de regulering het voorkomen van monopolieprijzen tot doel. Om de tarieven op de juiste hoogte vast te stellen, moet de ACM de verwachte efficiënte kosten (bij landelijke netbeheerders) of de verwachte efficiënte kosten per eenheid output (bij regionale netbeheerders) op de juiste hoogte inschatten. In de beantwoording van de vraag in hoeverre de schattingsmethode van de ACM kan leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten, neemt de ACM onder andere en in het bijzonder de volgende aspecten mee:
- *Zijn de historische data representatief voor de toekomst en zo nee, is er een alternatieve schattingsmethode?* Historische data zijn niet representatief wanneer er bijvoorbeeld ingrijpende veranderingen in regelgeving of marktomstandigheden zijn die invloed hebben op de kosten, volumes of inkomsten van een netbeheerder.
 - *Zijn er voldoende historische data om een robuuste schatting te maken?* Kostenposten fluctueren altijd over de tijd. Daarom maakt de ACM bij het schatten vaak gebruik van data van meerdere jaren.¹³⁴ Hierdoor middelen de incidenten zich uit. Het gebruik van data van minder jaren maakt de schatter minder robuust, omdat incidenten niet voldoende zullen worden uitgemiddeld.
 - *Zijn er grote fluctuaties in de kostenposten?* Grote fluctuaties in de kostenposten kunnen erop duiden dat de ACM geen goede schatting kan maken. Hierbij is relevant of de fluctuaties wel of niet zowel omhoog als omlaag gaan en wat de reden is voor de fluctuaties. Als de fluctuaties het gevolg zijn van keuzes die een netbeheerder maakt, dan moet hij daarvan ook de consequenties ondervinden. De ACM heeft de voorkeur om niette nacalculeren als er fluctuaties zijn terwijl een netbeheerder voor een alternatief kan kiezen en zich daardoor minder afhankelijk kan maken van de fluctuaties in die kostenpost. Als een netbeheerder geen handelingsvrijheid heeft en er grote fluctuaties zijn, kan dit een reden zijn om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen.
 - *Is er bij misschatting een eenzijdig risico voor de netbeheerder en/of de afnemers?* Een eenzijdig risico is een risico waarbij de netbeheerder en/of de netgebruiker alleen maar of bevoordeeld of benadeeld kan worden. Er is een eenzijdig risico als vooraf duidelijk is dat de kosten alleen maar of hoger of lager kunnen uitvallen dan de schatting.

¹³⁴ Er zijn overigens ook nog andere redenen om gebruik te maken van meerdere jaren. Zie hiervoor paragraaf 7.3.2.

438. De ACM neemt de vier aspecten niet-cumulatief mee in haar afweging. Het antwoord op onder andere deze aspecten geeft per geval invulling aan de overweging in hoeverre de door de ACM bepaalde schattingsmethode kan leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten.

Conclusie

439. De ACM past met ingang van deze reguleringsperiode het nieuwe nacalculatiekader toe. De ACM acht het nieuwe kader geschikter dan het kader dat zij in het methodebesluit 2017-2021 hanteerde, omdat het de problemen oplost die in randnummers 427 tot en met 429 zijn beschreven.
440. Het nieuwe kader biedt ten eerste meer ruimte om met specifieke omstandigheden om te gaan dan het vorige kader, omdat de overwegingen niet cumulatief en niet limitatief zijn. Het geeft de ACM de mogelijkheid om overwegingen bij haar afweging te betrekken die niet vermeld worden in het nieuwe kader en die zij nu nog niet kan voorzien. Het nieuwe kader is hiermee toekomstbestendiger dan het vorige kader.
441. Ten tweede is het nieuwe nacalculatiekader ruimer dan het vorige. Het vorige kader bevatte alleen criteria over het financiële risico voor de netbeheerder bij een slechte schatting door de ACM. Het nieuwe kader bevat twee extra overwegingen en laat de ACM ruimte om eventuele andere overwegingen bij haar afweging te betrekken. Het nieuwe kader is gerelateerd aan de reguleringsdoelen. Daardoor voorziet het nieuwe kader in alle mogelijke gevallen waarin de ACM zou willen aankondigen dat zij voornemens is na te calculeren, voor zover de ACM nu kan voorzien.
442. Ten slotte maakt het derde criterium uit het vorige nacalculatiekader geen deel uit van het nieuwe kader. Hiermee heeft het nieuwe kader niet langer de onlogische implicatie die het oude kader had.
443. Op basis van het nieuwe nacalculatiekader komen voor deze reguleringsperiode de volgende gegevens op voorhand in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven van TenneT:
- 1) netverliezen;
 - 2) blindvermogen;
 - 3) oplossen transportbeperkingen;
 - 4) de kapitaalkosten van verwachte investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar; en
 - 5) de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen.

De ACM behandelde de bovenstaande kostenposten (i) tot en met (iii) in voorgaande methodebesluiten als één geheel onder de noemer "Inkoopkosten energie en vermogen". In dit methodebesluit heeft de ACM de kostenposten los van elkaar beoordeeld, omdat ze sterk van elkaar verschillen. Dit licht de ACM in de volgende paragrafen toe.

9.1.3 Netverliezen

444. Netverliezen zijn het verschil tussen de hoeveelheid elektriciteit die op het net van TenneT ingevoerd wordt en de hoeveelheid elektriciteit die TenneT afgeeft aan de netwerken van regionale netbeheerders en aan grote afnemers die op het net van TenneT zijn aangesloten. Dit verschil dient TenneT in te kopen en te laten invoeden op haar net.

445. Er bestaan twee soorten netverliezen: technische netverliezen en administratieve netverliezen. Bij technische netverliezen gaat elektriciteit verloren door weerstand op elektriciteitslijnen en transformatoren. Deze technische netverliezen zijn afhankelijk van de belasting van het net en de afstand tussen opwekking en afname. Technische netverliezen kunnen worden verminderd door het netontwerp: dikkere kabels en modernere transformatoren hebben kleinere netverliezen. Administratieve netverliezen betreffen onbemeten verbruik en meetfouten. Het net van TenneT kent geen onbemeten verbruik. Daarom bestaan de totale netverliezen van TenneT vrijwel geheel uit technische netverliezen.¹³⁵
446. TenneT dient haar netverliezen in te kopen bij een energieleverancier via een leveringscontract. TenneT heeft daarbij invloed op contractvoorwaarden, zoals looptijd en tariefstructuur (vast en variabel deel).
447. Voor de inkoop van netverliezen schat TenneT de omvang van de netverliezen met wiskundige formules die beschreven zijn in een KEMA-rapport.¹³⁶ Of TenneT voldoende netverliezen inkoop, is dus niet afhankelijk van de methode van tariefregulering. TenneT koopt netverliezen in via een energieleverancier via een leveringscontract. TenneT heeft handelingsvrijheid bij het vaststellen van de contractvoorwaarden. Daarom heeft het zin om TenneT financieel te prikkelen om de netverliezen zo doelmatig mogelijk in te kopen.
448. Verder heeft TenneT deels een substituuat voor het inkopen van netverliezen. Zij kan ervoor kiezen om netwerkkonderdelen met een lager verliespercentage te installeren. Daardoor neemt het volume aan netverliezen af en als gevolg daarvan ook de behoefte aan inkoop. Als de ACM de inkoop van netverliezen volledig zou narecalculeren, zou dus voor TenneT de prikkel verdwijnen om een zuivere afweging te maken tussen de inkoop van netverliezen en het installeren van netwerkkonderdelen met een lager netverlies. Ook vanuit dit oogpunt is het dus zinvol om TenneT een prikkel te geven voor kostenverlaging.
449. De ACM kan de kosten van netverliezen niet goed schatten. Vooral op het EHS-net zijn er de afgelopen jaren grote fluctuaties in het volume elektriciteit dat TenneT heeft ingekocht voor netverliezen. Die fluctuaties kunnen te maken hebben met veranderende verliespercentages in het net als gevolg van de hoeveelheid getransporteerde energie, de netconfiguratie (lengte van kabels en lijnen), de geleidertemperatuur, enzovoorts. De fluctuaties zijn moeilijk te voorspellen. De ACM kan het volume elektriciteit dat TenneT moet inkopen voor netverliezen daarom niet goed schatten.
450. Ook de gemiddelde inkoopprijs van de elektriciteit die TenneT moet inkopen voor netverliezen, kan de ACM niet goed schatten omdat die afhankelijk is van de elektriciteitsprijs.
451. Alle overwegingen bij elkaar genomen, acht de ACM het belangrijk en zinvol om TenneT een financiële prikkel te geven om netverliezen efficiënt in te kopen en om een zuivere afweging te maken tussen de inkoop van netverliezen en het installeren van assets met een lager netverlies. Omdat een te grote prikkel ertoe kan leiden dat TenneT minder grenscapaciteit ter beschikking stelt dan maatschappelijk wenselijk zou zijn, is de ACM evenals in de reguleringsperiode 2017-2021

¹³⁵ Zie [‘Onderzoek naar de methodologie voor de verdeling van de kosten van netverliezen’](#), KEMA en SEO 2011, paragraaf 2.4.

¹³⁶ [‘Bepaling van de netverliezen in het 110 en 150 kV net’](#), KEMA 2009.

voornemens om 75% na te calculeren van het verschil tussen de schatting en de werkelijke kosten, tot een maximumafwijking van 20% ten opzichte van de geschatte kosten. In het geval van een afwijking van meer dan 20% ten opzichte van de geschatte kosten, is de ACM voornemens het meerdere aan kosten boven de afwijking van 20% volledig na te calculeren.

9.1.4 Blindvermogen

452. Blindstroom betreft te hoge of te lage spanning op het elektriciteitsnet en is relevant bij hogere netvlakken (HS en EHS). Te lage spanning kan bijvoorbeeld ontstaan doordat een verbinding lang is, te hoge spanning doordat veel producenten dicht bij elkaar elektriciteit in het net invoeden. Blindstroom heeft een sterk regionaal karakter.
453. TenneT kan het probleem van blindstroom oplossen door condensatoren in het net te plaatsen dan wel door contracten af te sluiten met aanbieders die vervolgens blindvermogen leveren. De laatste oplossing leidt tot inkoopkosten voor blindvermogen.¹³⁷ Omdat blindstroom een sterk regionaal karakter heeft, sluit TenneT via regionale aanbestedingen contracten af met aanbieders. Door het regionale karakter is er weinig concurrentie tussen aanbieders van blindvermogen.
454. TenneT moet een optimale balans vinden tussen de inkoop van blindvermogen en het investeren in eigen voorzieningen om de spanning in het net op het juiste niveau te houden.
455. In artikel 9.15 van de Netcode elektriciteit staat beschreven wat TenneT moet doen als het bereik van het blindvermogen onvoldoende is. Als de eigen blindvermogencompensatiemiddelen van TenneT niet voldoende zijn, moet TenneT aan de aanbieders waarmee zij een leveringsovereenkomst heeft, vragen om blindvermogen te leveren. De tariefregulering heeft dus geen invloed op de verplichting van TenneT om de spanning op het juiste niveau te houden.
456. TenneT is vrij om te bepalen hoe zij blindvermogen inkoopt bij aanbieders. Momenteel doet zij dat door middel van regionale aanbestedingen. Omdat blindstroom een sterk regionaal karakter heeft, is de handelingsvrijheid van TenneT beperkt. TenneT kan echter een keuze maken tussen het plaatsen van condensatoren in haar net en de inkoop van blindvermogen. Het is zinvol om TenneT een financiële prikkel te geven, zowel om ervoor te zorgen dat zij een zuivere afweging maakt tussen de inkoop van blindvermogen en het installeren van condensatoren als, om ervoor te zorgen dat zij blindvermogen doelmatig inkoopt.
457. Als gevolg van fluctuaties in zowel volume als prijs, fluctueren de kosten van blindvermogen de laatste jaren aanzienlijk. De ACM verwacht dat die kosten in deze reguleringsperiode zullen stijgen en minder goed te schatten zijn, vanwege uitbreiding en toenemende verkabeling van het net van TenneT, een toename van invoeding van zonne- en windenergie op lagere netvlakken, een verplichte vergoeding aan producenten voor de levering van dynamisch blindvermogen en een afnemend aanbod van blindvermogen omdat conventionele centrales minder in bedrijf zullen zijn.¹³⁸
458. Alle overwegingen bij elkaar genomen, acht de ACM het ook bij blindvermogen belangrijk en zinvol om TenneT een financiële prikkel te geven om dit efficiënt in te kopen en om een zuivere afweging te

¹³⁷ Centrales willen immers een vergoeding voor het geleverde blindvermogen, omdat zij niet maximaal kunnen draaien.

¹³⁸ Conventionele centrales kunnen beter blindvermogen leveren dan bijvoorbeeld wind- of zonneparken.

maken tussen de inkoop van blindvermogen en het installeren van assets die ervoor zorgen dat TenneT minder blindvermogen hoeft in te kopen. Ook voor blindvermogen is de ACM evenals in de reguleringsperiode 2017-2021 voornemens om 75% na te calculeren van het verschil tussen de schatting en de werkelijke kosten, tot een maximumafwijking van 20% ten opzichte van de geschatte kosten.

9.1.5 Oplossen transportbeperkingen

459. Als er een structureel risico is op overbelasting van bepaalde verbindingen, kan TenneT een systeem van (intern) congestiemanagement inzetten. TenneT wijst daarbij een gebied aan waarin zij marktpartijen kan afroepen om minder elektriciteit in te voeren¹³⁹ dan wel meer elektriciteit aan het net te onttrekken¹⁴⁰, zodat het betreffende deel van het net niet overbelast raakt. Buiten het congestiegebied moeten partijen dan juist meer elektriciteit leveren dan wel minder elektriciteit afnemen, zodat het totale aanbod in evenwicht is met de vraag. De gebruikelijke term hiervoor is redispatch. Indien na het oplossen van een transportprobleem de mogelijkheid bestaat dat in hetzelfde distributienet opnieuw één of meer transportproblemen optreden kan de netbeheerder van dat net restricties opleggen aan marktpartijen. De restrictie houdt in dat de netbeheerder, gedurende de tijd waarvoor de restrictie geldt, wijzigingen van transportprognoses niet accepteert indien deze leiden tot nieuwe transportproblemen.¹⁴¹
460. De ACM acht het zinvol om TenneT een financiële prikkel te geven voor de kosten van congestiemanagement. Een financiële prikkel zorgt ervoor dat TenneT de transportbeperkingen zo doelmatig (dat wil zeggen: zo goedkoop) mogelijk probeert op te lossen. TenneT kan transportbeperkingen immers ook op andere manieren oplossen dan met redispatch, bijvoorbeeld door het afzeggen van voorziene niet-beschikbaarheid. Verder kan TenneT structurele congestie op het net te lijf gaan door het net te verzwaken.¹⁴² Het is dus van belang dat TenneT een prikkel voelt om redispatch te minimaliseren en redispatch in ieder geval zo goedkoop mogelijk uit te voeren.
461. De kosten voor het oplossen van transportbeperkingen zijn echter heel volatiel. Ze zijn bijvoorbeeld afhankelijk van kapotte kabels en van de invoeding van duurzaam opgewekte elektriciteit die sterk afhankelijk is van het weer (wind en zon). Hier komt bij dat TenneT sinds 2016 congestie-ontvangsten mag inzetten voor het deel van de redispatchkosten dat tot doel heeft om de transportbeperkingen (oftewel congestie) op de zogenaamde kritieke netwerkelementen (in het Engels: critical branches) op te lossen.¹⁴³ Deze redispatchkosten dragen namelijk bij aan het garanderen van de toegewezen grensoverschrijdende capaciteit en mogen daarom op basis van artikel 19, tweede lid, van de Elektriciteitsverordening gedekt worden met congestie-ontvangsten.
462. Gelet op de voorgaande overwegingen acht de ACM het juist om TenneT een financiële prikkel te geven op de kosten voor het oplossen van transportbeperkingen. De ACM is daarom evenals in de

¹³⁹ Als het om elektriciteitsproducenten gaat.

¹⁴⁰ Als het om elektriciteitsgebruikers gaat.

¹⁴¹ Zie: artikel 9.2, vierde lid, van de Netcode elektriciteit.

¹⁴² Voor het EHS-net geldt dat netuitbreiding niet per se tot minder congestie leidt. Nadat TenneT de grensoverschrijdende verbinding Doetinchem-Wesel in gebruik had genomen, namen de elektriciteitsstromen uit Duitsland (loop flows) toe, waardoor er meer congestie op het Nederlandse net ontstond. Deze loop flows zijn vooraf niet goed te voorzien, omdat ze mede afhankelijk zijn van het netontwerp in het buurland.

¹⁴³ NB: als elke congestie op kritieke netwerkelementen volledig wordt toegewezen aan grensoverschrijdend transport, dan is dat eigenlijk te veel. De netwerkelementen worden namelijk ook gebruikt voor interne stromen. Het is echter praktisch niet goed mogelijk een onderscheid te maken.

reguleringsperiode 2017-2021 voornemens om voor die kosten 75% na te calculeren van het verschil tussen de schatting en de werkelijke kosten, tot een maximumafwijking van 20% ten opzichte van de geschatte kosten.

9.1.6 De kapitaalkosten van verwachte investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar

463. Zoals beschreven in de randnummers 179 tot en met 181 is de ACM in deze reguleringsperiode voornemens om de kapitaalkosten van nieuwe investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar na te calculeren. De ACM zal het verschil tussen de geschatte kosten op basis van de peiljaren en de gerealiseerde kosten van de investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar achteraf verrekenen. De ACM zal berekenen wat de kapitaalkosten van de bijgeschatte investeringen en de stijging van de operationele kosten zijn op basis van de gerealiseerde investeringen. Hierbij berekent de ACM ook de toepassing van de WACC, zoals beschreven in randnummer 192, opnieuw. Het verschil tussen deze opnieuw berekende kosten en de oorspronkelijk geschatte kosten zal de ACM nacalculeren.
464. De ACM gaat hierna in op de relevante overwegingen uit het nacalculatiekader, zoals toegelicht in paragraaf 9.1.2.
465. Over de vraag of het zinvol is om TenneT een prikkel tot kostenverlaging te geven merkt de ACM het volgende op. De ACM is voornemens om haar nacalculatiebevoegdheid in te zetten voor investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar. De ACM maakt een onderscheid tussen investeringen met een afschrijvingstermijn tot en met 10 jaar enerzijds en langer dan 10 jaar anderzijds in verband met het behoud van efficiëntieprikkels. Voor investeringen van langer dan 10 jaar geldt dat de ACM verwacht dat deze investeringen worden meegenomen in een toekomstige efficiëntietoets. Het overgrote deel van de kapitaalkosten van deze investeringen komt namelijk tot vergoeding in toekomstige reguleringsperiodes, via doorrollen. Indien TenneT inefficiënt zou investeren, bestaat de kans dat die inefficiëntie in een toekomstige reguleringsperiode doorwerkt in een lagere statische efficiëntieparameter. Daarentegen geldt voor investeringen met een afschrijvingstermijn tot en met 10 jaar dat de kapitaalkosten grotendeels gedurende de reguleringsperiode 2022-2026 tot vergoeding komen. De ACM vindt het niet wenselijk om deze investeringen na te calculeren, omdat dat zou betekenen dat er slechts een beperkt of geen prikkelend effect uitgaat van een toekomstige efficiëntietoets.
466. Over de vraag of de ACM een schattingsmethode heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten van TenneT merkt de ACM het volgende op. De ACM heeft onderzocht of er alternatieven zijn voor het aankondigen van het voornemen van nacalculatie. De ACM erkent op grond van het grote verschil tussen de verwachte kapitaalkosten op basis van de peiljaren enerzijds en op basis van het getoetste investeringsplan van TenneT anderzijds, dat de kans op een onderschatting van de kapitaalkosten van TenneT deze reguleringsperiode aanzienlijk is. Hoewel de ACM historische data over het algemeen als een robuuste schatter beschouwt, constateert de ACM dat de historische data gebaseerd op de peilperiode deze reguleringsperiode niet representatief zijn.
467. Daarnaast heeft de ACM geen alternatieve schattingsmethode voorhanden om een robuuste schatting te maken van de verwachte efficiënte kosten als gevolg van nieuwe investeringen. De ACM

concludeert dus dat zij voor de reguleringsperiode 2022-2026 geen goede schattingsmethode heeft. Daarom heeft zij een voornemen tot nacalculatie van de kapitaalkosten van investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar.

468. Het bovenstaande overwegende, kondigt de ACM aan dat zij voornemens is de kapitaalkosten van nieuwe investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan 10 jaar na te calculeren.

9.1.7 De risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen

469. De ACM is voornemens de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen na te calculeren. Hieronder licht de ACM dit toe.
470. VGN/NOGEP/A/E-NL hebben in hun zienswijze op het ontwerpmethodebesluit GTS 2022-2026 aangegeven dat de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen nagecalculeerd moeten worden. De ACM toetst dit verzoek aan het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 9.1.2. Hierbij acht de ACM twee overwegingen uit het nacalculatiekader relevant. De eerste relevante overweging is of het zinvol is om de netbeheerder op dit punt een prikkel tot kostenverlaging te geven. Ten tweede is het belangrijk of de ACM dit gegeven goed kan schatten. De ACM ziet niet in hoe het nacalculeren van de rente effect heeft op de prikkel voor kwaliteit en kwantiteit. De ACM acht deze overweging uit het nacalculatiekader daarom niet relevant.
471. Ten aanzien van de prikkel tot kostenverlaging overweegt de ACM het volgende. Het nacalculeren van de WACC kan de prikkel tot kostenverlaging op twee punten raken: (i) de prikkel voor het zoeken naar de laagst mogelijke rente; en (ii) de prikkel om de optimale vermogensstructuur te zoeken.
472. Volgens de ACM wordt de prikkel om te zoeken naar de laagst mogelijke rente niet aangetast door het nacalculeren van de rente. De ACM zal immers nacalculeren op basis van de werkelijke rente in de markt en niet op basis van de rente die een netbeheerder betaalde, in dit geval TenneT. Het nacalculeren van de rente leidt wel tot extra onzekerheid. De netbeheerder weet immers vooraf niet exact hoe hoog de rente zal zijn waartegen hij afgerekend zal worden, dus hij kan minder goed inschatten wat zijn kasstroom zal zijn. Tegelijkertijd weet hij dat deze rente meebeweegt met de markt en met zijn eigen mogelijkheden om te financieren. Dus hij heeft slechts een zeer beperkt risico dat hij tegen een rente moet financieren die afwijkt van wat achteraf gezien de norm zal zijn.
473. De prikkel om de optimale vermogensstructuur te zoeken, wordt volgens de ACM wel enigszins verminderd, maar niet weggenomen. Het gaat hierbij met name om de samenstelling van de leenportefeuille. Voor de kostenvoet van het eigen vermogen ziet de ACM dit effect niet. Bij nacalculatie hebben netbeheerders voor vreemd vermogen de zekerheid dat zij altijd in ieder jaar tegen een vooraf gedefinieerde markttrente kunnen financieren. Dit kan risicomijdende netbeheerders een prikkel geven om voortaan enkel leningen met dezelfde looptijd af te sluiten als waar de ACM van uitgaat, namelijk tien jaar. Netbeheerders weten dan dat zij daarvoor de gemiddelde markttrente vergoed krijgen die geldt in het jaar dat zij die lening afsluiten. Afhankelijk van hun kredietwaardigheid en of die hoger of lager is dan de ACM met de single A credit rating veronderstelt, weten zij ook vooraf of zij een wat hogere of een wat lagere rente voor hun leningen zullen betalen dan de ACM zal nacalculeren. De methode tot en met 2021 geeft echter al een prikkel om leningen met een looptijd van tien jaar af te sluiten, doordat de ACM de rente voor de kostenvoet

vreemd vermogen vaststelt op basis van een resterende looptijd van tien jaar in combinatie met het trapjesmodel dat uitgaat van tien jaarlagen. Dit onderdeel van de methode tot en met 2021 vermindert de prikkel om een optimale samenstelling van de leenportefeuille als onderdeel van de vermogensstructuur te zoeken in beperkte mate, met name voor risicomijdende netbeheerders. Door nacalculatie van de rente wordt de prikkel om een optimale samenstelling van de leenportefeuille als onderdeel van de vermogensstructuur te zoeken nog iets meer verminderd, maar deze wordt niet volledig weggenomen. Reden hiervoor is onder meer dat ook andere argumenten een rol spelen bij het samenstellen van de leenportefeuille, bijvoorbeeld het patroon en de omvang van de kapitaalbehoefte in de komende jaren en de verwachte ontwikkeling in de rente.

474. Ten tweede overweegt de ACM of zij de rente goed kan schatten. De schatting van de rente week in het verleden aanzienlijk af van de daadwerkelijke rente, vanwege de langjarige trend van de dalende rente. De ACM heeft geen betere schatter beschikbaar voor de rente, noch voor de risicovrije rente, noch voor de rente in de kostenvoet vreemd vermogen. In principe kan de rente stijgen of dalen. Het risico kan dus symmetrisch worden beschouwd. De laatste jaren is de rente echter bij voortduring gedaald. De ACM kan niet goed voorspellen of de rente nog verder zal kunnen dalen. Teulings beschrijft in zijn advies dat er in de literatuur een consensus is dat er een zero lower bound is, die op -1% ligt.¹⁴⁴ De risicovrije rente is nu bijna -1%. Die lijn volgend kan de risicovrije rente niet nog veel verder dalen, wat betekent dat er geen sprake zou kunnen zijn van een symmetrisch risico. Tegelijkertijd is het nog maar de vraag of de rente, nadat deze op een dieptepunt is gekomen, weer zal gaan stijgen of nog lang zo laag zal blijven. Teulings wijst in zijn advies op de structurele factoren die de rente zo laag maken, namelijk vooral de enorme spaaroverschotten voor pensioenen. Het ligt niet voor de hand dat hierin op korte termijn verandering komt. De rente blijft dus mogelijk een aantal jaren laag voordat deze zal stijgen. De ACM concludeert al met al dat de risicovrije rente en de rente in de kostenvoet van het vreemd vermogen niet goed te schatten zijn.
475. Op basis van de bovenstaande overwegingen komt de ACM tot de conclusie dat zij het redelijk vindt om aan te kondigen dat zij voornemens is de risicovrije rente in de kostenvoet eigen vermogen en de rente in de kostenvoet vreemd vermogen na te calculeren op basis van de gemiddelde werkelijke rente in ieder jaar. De ACM acht de verschillen die kunnen ontstaan tussen de schatting en de realisatie te groot om deze rentes niet na te calculeren. Daarbij komt dat kleine verschillen in de rente al een grote impact kunnen hebben op de tarieven vanwege de grote omvang van de GAW. Verder schaadt het nacalculeren van de rente de financiële prikkel tot kostenverlaging nauwelijks. De ACM zal de nacalculatie van de risicovrije rente uitvoeren op basis van de gemiddelde rente in het betreffende jaar van Nederlandse en de Duitse staatsobligaties. Als gevolg van de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023¹⁴⁵ zal de ACM hierbij gebruik maken van staatsobligaties met een resterende looptijd van twintig jaar en een bodemwaarde van 0,5% toepassen. De ACM zal de nacalculatie van de rente in de kostenvoet vreemd vermogen uitvoeren op basis van de gemiddelde rente in het betreffende jaar van een index van Europese bedrijfsobligaties van nutsbedrijven met een single A credit rating. Deze obligaties zijn dezelfde als die de ACM in de schatting van de WACC gebruikt.¹⁴⁶ Vervolgens berekent de ACM wat de WACC is met gebruik van die gemiddelde rentes. Met die aangepaste WACC bepaalt de ACM de toegestane inkomsten en het verschil met de eerder bepaalde toegestane inkomsten. Het verschil calculeert de ACM na.

¹⁴⁴ Prof. Dr. C.N. Teulings, *Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC*, 22 april 2020.

¹⁴⁵ ECLI:NL:CBB:2023:319, r.o. 12.2.

¹⁴⁶ Zie paragraaf 2.1 en paragraaf 3 van de WACC-bijlage bij dit besluit.

9.2 Tariefcorrecties en toevoegingen op grond van specifieke wettelijke bepalingen

9.2.1 Omzetregulering

476. Bij de transporttarieven voor TenneT dient de ACM gelet op artikel 41d, tweede lid, van de E-wet jaarlijks te corrigeren voor het verschil in inkomsten dat wordt veroorzaakt door een verschil tussen de werkelijke inkomsten uit de tarieven van TenneT en de vooraf verwachte inkomsten uit de tarieven van TenneT. Deze correctie vindt jaarlijks plaats door het verschil in inkomsten over een jaar (t) te verwerken in het tarief dat wordt vastgesteld voor het jaar ($t+2$). Bij de inkomsten ter dekking van de kosten van systeemtaken voert de ACM op dezelfde wijze deze correctie uit. Zie hiervoor het gewijzigde methodebesluit systeemtaken TenneT 2022-2026.

9.2.2 Toevoeging en correctie inkoopkosten transport naastgelegen netten

477. Op grond van artikel 41b, tweede lid, van de E-wet voegt de ACM de kosten die een netbeheerder voor de uitvoering van transporttaken en systeemtaken bij een andere netbeheerder in rekening brengt, toe aan de totale inkomsten zonder toepassing van de wettelijke formule.¹⁴⁷ De ACM schat deze kosten aan de hand van het gemiddelde over 2018 tot en met 2020 en corrigeert dat gemiddelde voor inflatie.

478. Bij de jaarlijkse tarievenbesluiten corrigeert de ACM vervolgens voor het verschil tussen de geschatte en de daadwerkelijke inkoopkosten transport van TenneT. Bij TenneT heeft die correctie betrekking op de HS-netten van TenneT vanaf naastgelegen netten en op de kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation. De kosten (of opbrengsten) voor InterTSO compensation worden in ENTSO-E-verband bepaald.¹⁴⁸ Deze correctie vindt jaarlijks plaats door het verschil tussen geschatte en gerealiseerde kosten over een jaar t te verwerken in het tarief dat wordt vastgesteld voor het jaar $t+2$.

9.2.3 Toevoeging bedrag dat de netbeheerder op zee in rekening brengt

479. Op grond van artikel 41c, achtste lid, van de E-wet, voegt de ACM, indien de netbeheerder van het net op zee een bedrag in rekening brengt bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, dit bedrag toe aan de totale inkomsten bij het vaststellen van de tarieven.¹⁴⁹

480. De ACM geeft hieraan uitvoering door bij de vaststelling van de tarieven zo nodig het desbetreffende bedrag toe te voegen aan de totale inkomsten. De ACM zal bij de tarievenbesluiten bezien in welk jaar zij de correctie voor het bedrag dat de netbeheerder op zee in rekening brengt, kan verwerken in de tarieven.

¹⁴⁷ Zie paragraaf 3.3.3 hierboven.

¹⁴⁸ ENTSO-E staat voor European Network of Transmission System Operators for Electricity. De InterTSO compensation wordt bepaald op grond van artikel 49 van de Verordening (EU) 2019/943 en de uitwerking daarvan in Verordening nr. 838/2010 van de Commissie van 23 september 2010 betreffende de vaststelling van richtsnoeren met betrekking tot het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen transmissienetbeheerders en een gemeenschappelijke regelgevingsaanpak voor de transmissietarifiering.

¹⁴⁹ Dit artikellid is in de E-wet geïntroduceerd bij de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34401, nr. 2.

9.2.4 Congestie-ontvangsten

481. TenneT dient in het tarievenvoorstel rekening te houden met de beschikbare congestie-ontvangsten, voor zover deze niet voor andere wettelijke doelen worden gebruikt. De capaciteit op de huidige interconnectoren voorziet niet te allen tijde in de vraag naar transportcapaciteit. Om de capaciteit toe te kennen aan de partij die de meeste waarde eraan hecht, veilt TenneT die capaciteit. TenneT haalt inkomsten uit deze veilingen, zogeheten congestie-ontvangsten.
482. Artikel 19, tweede lid, van de Elektriciteitsverordening beschrijft voor welke doelstellingen de congestie-ontvangsten mogen worden aangewend. Op grond van die bepaling mogen de congestie-ontvangsten worden ingezet voor het garanderen van toegewezen grensoverschrijdende capaciteit of voor het handhaven of vergroten van die capaciteit. Wanneer die doelstellingen op adequate wijze worden gehaald, kunnen de congestie-ontvangsten op grond van artikel 19, derde lid, worden gebruikt als inkomsten die door de regulerende instanties in ogenschouw moeten worden genomen bij de goedkeuring van de methodologie voor de berekening van nettarieven of de vaststelling van nettarieven.
483. In de bevoegdhedenovereenkomst van 15 december 2015¹⁵⁰ (hierna: de bevoegdhedenovereenkomst) hebben TenneT en de ACM afspraken gemaakt over de wijze waarop TenneT reeds ontvangen en in de toekomst te ontvangen congestie-ontvangsten betreft in het jaarlijkse tarievenvoorstel. In het addendum bij de bevoegdhedenovereenkomst van 19 november 2019¹⁵¹ hebben TenneT en de ACM de afspraken over de inzet van reeds ontvangen congestie-ontvangsten gewijzigd. De ACM zal aan deze afspraken uitvoering geven bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven.

9.2.5 Toevoeging en correctie geschatte (vermogens)kosten voor RCR-investeringen

484. Op grond van artikel 41c, zevende lid, aanhef en onder a en b, van de E-wet moet de ACM de kosten schatten van investeringen waarop de procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is (hierna: RCR), en deze betrekken bij het vaststellen van de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.¹⁵² Dit betreft RCR-investeringen die nog niet in gebruik zijn genomen in het meest actuele meetjaar voor deze reguleringsperiode (2020). Het gaat om de geschatte vermogenskosten (onderdeel a) en de geschatte kosten voor investeringen die in het jaar waarop het tarievenvoorstel betrekking heeft, in gebruik worden of zijn genomen (onderdeel b).
485. De ACM geeft aan onderdeel a uitvoering door bij de vaststelling van de tarieven voor een jaar (t) een toevoeging aan de totale inkomsten voor de geschatte vermogenskosten voor dat jaar te doen. De geschatte vermogenskosten baseert de ACM op de vermenigvuldiging van de verwachte totale uitgaven tot en met het jaar (t) aan RCR-investeringen (die nog niet in gebruik zijn genomen) en de nominale WACC voor nieuw vermogen (die geldt in dat jaar). Bij de verwachte totale uitgaven worden vanzelfsprekend de reeds vergoede vermogenskosten niet meer betrokken.

¹⁵⁰ Overeenkomst met kenmerk ACM/DE/2015/206388_OV, hoofdstuk II.

¹⁵¹ Addendum bij de bevoegdhedenovereenkomst van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/206388_OV.

¹⁵² Dit artikellid is in de E-wet geïntroduceerd bij de Wet tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord.

486. De ACM geeft aan onderdeel b uitvoering door bij de vaststelling van de tarieven voor een jaar (t) een toevoeging aan de totale inkomsten voor de geschatte kosten voor dat jaar op te nemen voor de RCR-investeringen die in gebruik zijn of worden genomen. De geschatte kosten bestaan uit kapitaalkosten en operationele kosten. Voor de bepaling van de kapitaalkosten wordt aangesloten bij de reguliere systematiek ($WACC * GAW +$ afschrijvingen). Zie daarvoor paragraaf 7.3.2. De afschrijvingen bepaalt de ACM aan de hand van de maand van ingebruikname en de regulatorische afschrijvingstermijn van een investering. Hierbij maakt de ACM gebruik van de (reële) WACC voor nieuw vermogen zoals bepaald bij dit besluit. Voor de bepaling van operationele kosten hanteert de ACM een forfaitaire vergoeding van 1% van de totale efficiënte investeringsuitgaven (inclusief reeds vergoede vermogenskosten).
487. Op grond van artikel 41c, tweede lid, onder e, van de E-wet kan de ACM een correctie toepassen voor het verschil tussen de geschatte (vermogens)kosten van RCR-investeringen als bedoeld in artikel 41c, zevende lid, van de E-wet en de gerealiseerde efficiënte kosten. De ACM is voornemens gebruik te maken van deze correctiemogelijkheid om drie redenen. Ten eerste is de ACM verplicht om de kosten van in gebruik genomen investeringen als bedoeld in artikel 20d van de E-wet, voor zover doelmatig, jaarlijks in de tarieven te verwerken. Die kosten omvatten ook de in gebruik genomen RCR-investeringen. Ten tweede kunnen de schattingen van de (vermogens)kosten van (complexe) RCR-investeringen in uitvoering per jaar aanzienlijk afwijken van de realisaties, omdat de ACM niet kan schatten op basis van historische gegevens, en het gaat om (jaarlijkse) kosten van investeringen die nog in uitvoering zijn. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat door versnellingen of vertragingen in het tempo van realisatie ten opzichte van de verwachting, de gerealiseerde kosten van een RCR-investering in een bepaald jaar sterk afwijken van de schatting. Ten derde kan de ACM bij de schatting van de verwachte kosten geen rekening houden met eventuele inefficiënties. Achteraf kan de ACM wel de efficiëntie van RCR-investeringen toetsen en moet zij die ook toetsen, op grond van artikel 20d van de E-wet. De ACM zal voor elke RCR-investering corrigeren voor het verschil tussen geschatte kosten en gerealiseerde efficiënte kosten na de projectspecifieke efficiëntiemeting. De ACM kan tussentijds al corrigeren voor verschillen tussen geschatte en gerealiseerde kosten om de impact van laatstgenoemde correctie te beperken.

9.2.6 Wettelijk uitgezonderde investeringen

488. De ACM zal, overeenkomstig artikel 20d, eerste lid, van de E-wet, de kosten van in gebruik genomen RCR-investeringen en van investeringen als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdelen g tot en met l, van de E-wet, voor zover doelmatig, jaarlijks in de tarieven verwerken.
489. Voor RCR-investeringen verwijst de ACM naar paragraaf 9.2.5. Voor andere niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen bepaalt de ACM de kosten aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgaven voor zover die efficiënt zijn. De ACM gebruikt voor de berekening van de kapitaalkosten de regulatorische afschrijvingstermijnen en de WACC voor nieuw vermogen, zoals deze zijn vastgelegd in dit besluit en het besluit tot vaststelling van de x-factor. De afschrijvingen bepaalt de ACM aan de hand van de maand van ingebruikname en de regulatorische afschrijvingstermijn van een investering. De vermogenskostenvergoeding is gelijk aan de waarde van een investering aan het einde van een jaar vermenigvuldigd met de WACC.

10 Dictum

490. De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekeenvolumina, als bedoeld in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, van de E-wet, vast voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026, overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

491. De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. Dit besluit treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2022. De Autoriteit Consument en Markt doet een mededeling van het besluit aan alle partijen en publiceert het besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,
Datum: 14 december 2023

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

M.R. Leijten
Bestuurslid

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, postbus 20021, 2500 EA, 's-Gravenhage.

11 Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Begininkomsten	De inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode die de ACM gebruikt om de x-factor te bepalen. De ACM bepaalt de begininkomsten zodanig dat TenneT opgeteld over de reguleringsperiode haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement terugverdient.
Bevoegdheden-overeenkomst CBL-overeenkomsten	Bevoegdhedenovereenkomst tussen TenneT en de ACM van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/206388_OV. Cross Border Lease-overeenkomsten
CPI	Consumentenprijsindexcijfer.
Verwachte efficiënte kosten	De verwachte kosten inclusief een redelijk rendement waarvan de ACM oordeelt dat TenneT die minimaal moet maken om aan haar wettelijke taken te kunnen voldoen.
Eindinkomsten	De inkomsten voor het laatste jaar van de reguleringsperiode. De eindinkomsten zijn gelijk aan de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2026. De ACM gebruikt de eindinkomsten om de x-factor te bepalen.
EHS-netten	Extra hoogspanningsnetten. Dit zijn de netten met een spanningsniveau van 220 kV en hoger.
Frontier shift	De mogelijkheid tot productiviteitsverbetering die voortkomt uit technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
GTS	Gasunie Transport Services B.V., de beheerder van het landelijk gastransportnet.
Ideaalcomplex	De aanname dat de kapitaalkosten gedurende de reguleringsperiode in beginsel gelijk blijven, behalve als gevolg van inflatie- en efficiëntie ontwikkelingen. De investeringen zijn dus gelijk aan de afschrijvingen.
Methodebesluit	Het besluit van de ACM waarmee zij de methode tot regulering vaststelt.
Methodebesluit TenneT 2014-2016	Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206758. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit TenneT voor de periode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).
Methodebesluit TenneT 2017-2021	Besluit van 24 januari 2019 met kenmerk ACM/UIT/505484. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit TenneT voor de periode 2017-2021. Aanleiding voor de wijziging was de uitspraak van het CBb van 24 juli 2017 (ECLI:NL:CBB:2018:346).
Redelijk rendement	Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als TenneT in het economisch verkeer gebruikelijk is.
Reguleringsperiode	Een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor de ACM voor TenneT de methode van regulering vaststelt.
Rekenvolumina	De schatting van de hoeveelheid capaciteit die TenneT gedurende een jaar zal verkopen.
Rekenvolumina-besluit	Het besluit van ACM waarmee zij voor TenneT voor een periode van tenminste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de rekenvolumina vaststelt.
Representatieve organisaties	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.
Statische efficiëntie	Het efficiëntieniveau van een netbeheerder op één moment in de tijd ten opzichte van de netbeheerders op de frontier.
Stimulansbesluit	Besluit van ACM van 15 december 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/406214 ten aanzien van de interconnectorprojecten Cobra en Doetinchem-Wesel.
Systeemtaken	Taken van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet zoals bepaald in artikel 16, tweede lid, van de E-wet.
Tarievenvoorstel	Jaarlijks voorstel voor de tarieven als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

TenneT	TenneT TSO B.V.
Totale inkomsten (TI)	De totale inkomsten uit de tarieven, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief en het op basis van artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld
TFP	Totale factor productiviteit.
Transporttaak	De taak tot het uitvoeren van elektriciteitstransport en daaraan gerelateerde zaken.
TSO	Transmission System Operator.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. De ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
Wettelijke formule	De formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet waarmee ACM de x-factor en de rekenvolumina toepast op de totale inkomsten.
x-factor	Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.
x-factorbesluit	Het besluit van de ACM waarmee zij voor TenneT voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de x-factor vaststelt.