

AAN ACM

CLASSIFICATIE C1 - Publieke Informatie  
DATUM 10 november 2023  
REFERENTIE REG-N 23-051  
VAN TenneT TSO BV

**ONDERWERP** Zienswijze TenneT consultatie REG2027

In deze notitie geeft TenneT haar zienswijze met betrekking tot de toekomstige reguleringsmethode van netbeheerders, in reactie op de consultatie die de ACM is gestart. In de navolgende pagina's gaat TenneT puntsgewijs in op de vragen die de ACM gesteld heeft in haar consultatiedocument.

Samengevat ziet TenneT in de huidige reguleringsmethode reeds verschillende elementen die bijdragen aan een tijdige en volledige vergoeding van efficiënte investeringskosten, zoals de methode van doorrollen en bijschatten met nacalculatie, de t-0 financiering voor RCR-projecten (bestaande uit een vergoeding voor de vermogenskosten tijdens de bouw, en een vergoeding voor de operationele kosten en kapitaalkosten bij ingebruikname), en de reëel-plus WACC. TenneT pleit ervoor deze elementen te behouden en te onderzoeken of aanvullende aanpassingen noodzakelijk zijn.

Daarnaast vraagt TenneT aandacht voor het feit dat de energietransitie niet uitsluitend impact heeft op de omvang van de investeringskosten, maar ook op de operationele kosten. De energietransitie vraagt van TenneT om verder vooruit te kijken, beter te plannen en het toekomstige systeem dynamischer en flexibeler te beheren. Dit gaat gepaard met investeringen in digitalisering en innovatie, maar ook met extra personeel. Daarnaast moet TenneT ten gevolge van het groeiende investeringsportfolio haar productiecapaciteit uitbreiden, wat leidt tot extra kosten bij ondersteunende diensten zoals IT, huisvesting en HR. Een groter net brengt ook meer OPEX met zich mee aan verzekeringen en onderhoud. Tot slot heeft het toegenomen portfolio ook een effect op de omvang van incidentele OPEX zoals bijvoorbeeld schadevergoedingen en kabelreparaties op zee.

Met betrekking tot de efficiëntiebeoordeling is het de ACM bekend dat TenneT geen vertrouwen heeft in de toepassing van een internationale TSO-benchmark. Er zijn echter meerdere alternatieven waarmee de ACM de netbeheerder kan stimuleren tot efficiënt werken. Voor TenneT is van belang dat een efficiëntieprikkel realistisch en uitlegbaar is, zodat deze optimaal als stimulans functioneert en het risico op onder- of overdekking van efficiënte kosten wordt geminimaliseerd.

Ten slotte laten de huidige ontwikkelingen en uitdagingen zien dat de maatschappij meer van de netbeheerder vraagt dan enkel het streven naar kostenefficiëntie. Waarden als tijdigheid, transparantie en het bieden van kwaliteit in zowel de elektriciteitsvoorziening als de bredere dienstverlening, worden steeds belangrijker en staan soms op gespannen voet met wat achteraf als kostenefficiënt wordt beschouwd. Aanvullende stimulansen op nader te definiëren prestaties met hoge maatschappelijke waarde ziet TenneT dan ook positief tegemoet om zodoende tot meer gebalanceerde prikkels te komen in het reguleringsmodel.

## Inhoud

<b>1. HOOFDLIJNEN VAN DE REGULERING .....</b>	<b>3</b>
Vraag 1: Hoe zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen ruimte voor investeringen door netbeheerders en betaalbaarheid van de tarieven voor netgebruikers?....	3
Vraag 2: Wat betekent het feit dat netbeheerders publieke aandeelhouders hebben voor de regulering van netbeheerders door de ACM? .....	4
Vraag 3: Welke verhouding tussen input- en outputregulering zou de ACM moeten hanteren?.....	4
Vraag 4: Hoe zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen een eenvoudige en goed uitlegbare methode enerzijds, en een precieze methode die recht doet aan verschillen anderzijds? .....	5
Vraag 5: Welke rol speelt de flexibiliteit van de regulering – dat wil zeggen de mogelijkheid om binnen de regulering snel aanpassingen te doen bij externe veranderingen – daarin? .....	6
<b>2. RUIMTE VOOR INVESTERINGEN .....</b>	<b>6</b>
Vraag 6: Hoe zou de ACM de kosten van nieuwe investeringen moeten vergoeden?.....	6
Vraag 7 en 8: Investeringsplannen betrekken bij de tariefregulering .....	7
Vraag 9 en 10: Afspraken over herinvesteren van de rendementen van netbeheerders .....	7
<b>3. STIMULEREN VAN TIJDIG INVESTEREN, KWALITEIT EN INNOVATIE .....</b>	<b>8</b>
Vraag 11: Op welke onderwerpen zou de ACM netbeheerders via de tariefregulering moeten stimuleren om goed te presteren? .....	8
Vraag 12: Hoe zou de ACM met de tariefregulering het tijdig realiseren van investeringen het beste kunnen stimuleren? .....	8
Vraag 13: Op welke kwaliteitsaspecten zou de ACM met de tariefregulering netbeheerders moeten stimuleren om goed te presteren? .....	9
Vraag 14: Hoe zou de ACM met de tariefregulering innovatie het beste kunnen stimuleren? .....	9
<b>4. DE JUISTE STIMULANS TOT EFFICIËNTIE.....</b>	<b>10</b>
Vraag 15: Zou de ACM voor een bepaalde periode geen stimulans tot efficiëntie toe moeten passen in de tariefregulering? .....	10
Vraag 16: Op welke wijze zou de ACM de efficiëntie van netbeheerders moeten meten en beoordelen? .....	10
Vraag 17: Hoe breed zou de ACM moeten kijken bij het beoordelen van de efficiëntie? .....	12
Vraag 18: Welke efficiëntienorm zou de ACM moeten gebruiken voor de landelijke netbeheerders? ....	12
<b>5. DUUR REGULERINGSPERIODE EN OMGAAN MET ONZEKERHEDEN .....</b>	<b>12</b>
Vraag 19: Welke duur van de reguleringsperiode zou de ACM moeten hanteren? .....	12
Vraag 20: Hoe zou de ACM moeten omgaan met onzekerheden over de ontwikkeling van kosten gedurende de reguleringsperiode? .....	12
<b>6. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EXTERNE ONDERZOEKEN .....</b>	<b>13</b>

Vraag 21: Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de door dr. Brunekreeft beschreven reguleringsvarianten en extra reguleringsinstrumenten?.....	13
Vraag 22: Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de in het DNV- rapport beschreven reguleringsinstrumenten? .....	14
<b>7. TOT SLOT .....</b>	<b>14</b>
Vraag 23: Zijn er nog andere, niet beschreven reguleringsopties die de ACM zou moeten of kunnen overwegen? .....	14

## 1. Hoofdpijnen van de regulering

### **Vraag 1: Hoe zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen ruimte voor investeringen door netbeheerders en betaalbaarheid van de tarieven voor netgebruikers?**

ACM heeft aanzienlijke beleidsruimte bij het bepalen van de methode. Echter die beleidsruimte is wel ingeperkt door Europese en nationale wetgeving. Zoals de ACM stelt in haar toelichting geeft de Europese wetgeving de ACM de opdracht om met de tarieven een vergoeding te geven voor, kortgezegd, de efficiënte kosten van een netbeheerder.

De betaalbaarheid van de tarieven voor de netgebruikers, zeker in tijden van energietransitie, is een zorg die TenneT met de ACM deelt. De instrumenten om hier invloed op uit te oefenen zijn echter met name een aangelegenheid voor de overheid en minder voor de ACM. De overheid kan via enkele instrumenten de betaalbaarheid van de tarieven voor specifieke groepen netgebruikers ondervangen door subsidies, belastingen en andere instrumenten. Bij de tariefensystematiek heeft de ACM de mogelijkheid de kosten anders te verdelen over verschillende groepen netgebruikers en over de tijd. Ook hier gelden de grenzen die zijn gesteld door de Europese wetgever, namelijk kostenreflectiviteit en non-discriminatie.

De kosten van het net op zee worden reeds deels gedekt door overheidssubsidie en deels vergoed via de transporttarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De verwachte stijging van de tariefinkomsten is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de toekomstige kosten van het net op zee. De ACM zou met EZK kunnen kijken of hier andere keuzes in gemaakt kunnen worden. Ook zal TenneT samen met de ACM en met EZK onderzoeken of het mogelijk is om te komen tot een Europese regeling waarbij afnemers in andere landen een deel van de kosten van het net op zee kunnen dragen vanuit het profijtbeginsel en/of dat een deel van de kosten voor het net op zee gedekt worden door verstrekking van Europese subsidies.

Netgebruikers zijn ten slotte niet alleen gebaat bij lage netkosten. Zij hebben ook belang bij de maatschappelijke waarde die netbeheerders creëren - mogelijk tegen iets hogere kosten. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van het net op zee, dat leidt tot lagere en stabielere elektriciteitsprijzen in de Nederlandse biedzone. Daarnaast hebben netgebruikers baat bij tijdige uitbreidingsinvesteringen, zodat zij voldoende transportcapaciteit kunnen krijgen om de elektrificatie van bedrijfsprocessen te realiseren. Het sneller verzwaren van het net tegen beperkte meerkosten kan maatschappelijk gezien dan gewenst zijn.

**Vraag 2: Wat betekent het feit dat netbeheerders publieke aandeelhouders hebben voor de regulering van netbeheerders door de ACM?**

In beginsel zou het geen verschil moeten maken of netbeheerders publieke of private aandeelhouders hebben voor de invulling van de tariefregulering door de ACM. De Europese wetgever schrijft ook niet voor dat er publieke aandeelhouders zijn; dat is geregeld in nationale wetgeving. Omdat de Europese wetgeving een cruciale rol speelt bij de regulering van netbeheerders, door het voorschrijven van de vereisten waaraan de reguleringsmethode moet voldoen, kan ook hieruit worden afgeleid dat de reguleringsmethode los staat van publiek of privaat aandeelhouderschap.

De financieringsbehoefte van de netbeheerders aan zowel eigen als vreemd vermogen wordt gedreven door met name de omvang van het investeringsportfolio. Keuzes in de regulering kunnen bijdragen aan het beperken van de financieringsbehoefte van de netbeheerders, zoals de vergoeding van vermogenskosten tijdens de bouw - en alle kosten direct na ingebruikname - van RCR-projecten (de t-0 regulering) en het moment waarop de netbeheerder een vergoeding krijgt voor inflatie (reëel-plus WACC). Ook de omvang van het investeringsportfolio speelt een rol bij het vereiste rendement voor aandeelhouders. Dit is eerder onderkend door de ACM door het toekennen van een premie in de kostenvoet eigen vermogen voor de netbeheerder op zee.

Dergelijke keuzes in de regulering staan open voor de ACM, en TenneT roept de ACM op om nader te onderzoeken of een uitbreiding hiervan nodig is, bijvoorbeeld door het toekennen van een vergelijkbare premie voor de netbeheerder op land. Volledigheidshalve wijst TenneT erop dat soortgelijke regelingen ook bestaan in Europese landen waarbij het aandeelhouderschap van de TSO niet in publieke maar in private handen is.

**Vraag 3: Welke verhouding tussen input- en outputregulering zou de ACM moeten hanteren?**

TenneT ziet in de huidige regulering vormen terugkomen van zowel input- als outputregulering. De mate van efficiëntie werd tot op heden in beginsel bepaald door toepassing van de uitkomsten van de internationale TSO-benchmark. De internationale TSO-benchmark gold voor een groot deel van de kosten van TenneT en bij die benchmark worden de totale kosten (TOTEX) beoordeeld. Dit is een vorm van outputregulering.

Bij de beoordeling van de efficiëntie van RCR-projecten wordt de doelmatigheid beoordeeld aan de hand van een projectspecifieke toets. Die projectspecifieke toets (PST) behelst een analyse van de kosten, de processen en de keuzes die door het projectmanagement zijn gemaakt in de realisatie van het project. De PST heeft veel kenmerken van inputregulering.

Bij de inkoop van energie en vermogen is TenneT gehouden aan wijze van inkoop en processen die bepaald zijn door de Europese wetgever en de ACM (via de Netcode). De keuzes die TenneT heeft bij de inkoop van energie en vermogen worden door deze regelgeving ingeperkt, met name daar waar het gaat om balanceringsdiensten, maar ook op het gebied van inkoop van blindvermogen, netverliezen en congestiemanagementdiensten. TenneT koopt deze diensten op de markt in en de door marktpartijen gevraagde prijzen bepalen de totale inkoopkosten. De ACM stelt het budget vast voor de inkoopkosten

energie en vermogen en calculeert het verschil tussen budget en realisatie grotendeels na. Hier kunnen we niet spreken van input- of outputregulering; het is een vorm van cost pass-through regulering waarvoor bewust is gekozen vanwege de zeer beperkte beïnvloedbaarheid van de netbeheerder op de te maken kosten.

De vergoeding voor OPEX voor het net op zee wordt in de huidige methode vastgesteld op basis van een gedetailleerd onderzoek naar de verwachte efficiënte operationele kosten voor verbindingen van het net op zee die in gebruik zijn of worden genomen. Deze schatting is gebaseerd op een bottom-up methode: activiteiten voor het beheer en onderhoud zijn geïdentificeerd en vervolgens op kosten geschat, op basis van industriestandaarden en kennis van experts. Deze werkwijze van bottom-up bepalen van de efficiënte kosten is een vorm van inputregulering, omdat de noodzakelijke activiteiten in detail zijn omschreven en daarmee impliciet ingrijpen in de keuzes bij de bedrijfsvoering van de netbeheerder op zee.

Voor de volgende reguleringsperiode is TenneT voorstander om in grote lijnen eenzelfde mix aan te houden tussen output- en inputregulering met dien verstande dat de gehanteerde benchmark geen goed instrument is gebleken. Een alternatief voor de benchmark zou meer karaktertrekken kunnen hebben van inputregulering, zodat TenneT wordt afgerekend op zaken in de bedrijfsvoering die ze kan beïnvloeden. Hier zal TenneT verder op in gaan bij de beantwoording van vraag 16.

Daarnaast ziet TenneT dat ook andere prestaties gemeten moeten worden dan een doelmatige uitvoering van haar wettelijke taken. Die andere prestaties zouden de basis kunnen vormen voor bonus/malus regelingen (een vorm van outputregulering). In de beantwoording van de vragen 11 tot en met 14 gaat TenneT hier verder op in.

**Vraag 4: Hoe zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen een eenvoudige en goed uitlegbare methode enerzijds, en een precieze methode die recht doet aan verschillen anderzijds?**

Het is voor de uitvoering van de taken van TenneT belangrijk dat de tarieven een adequate vergoeding bieden voor de efficiënte kosten, waarbij rekening wordt gehouden met de beïnvloedbaarheid van de kosten. Wanneer het streven naar eenvoud leidt tot een significante onderdekking kan dit de voortgang van de energietransitie schaden. Een significante overdekking komt ten laste van de afnemers en voldoet niet aan de eisen van de Europese wetgever om niet meer te vergoeden dan de efficiënte kosten. Dat betekent dat een 'eenvoudige en imperfecte' methode extra waarborgen - zoals bijvoorbeeld nacalculaties - zal moeten bevatten om dit risico te beperken. Wanneer het risico op onder- of overdekking voldoende is uitgesloten, kan TenneT het streven naar eenvoud volgen. Dit zou echter niet de hoogste prioriteit moeten hebben in de bepaling van de methode. Immers, ook een preciezer methode kan "goed uitlegbaar" zijn. Juist navolgbare en transparante keuzes zullen leiden tot herleidbare en herkenbare parameters en bedragen. TenneT hecht aan deze transparantie; niet alleen over de keuzes die in een methodebesluit gemaakt worden, maar ook over de onzekerheden en risico's die hiermee gepaard gaan.

**Vraag 5: Welke rol speelt de flexibiliteit van de regulering – dat wil zeggen de mogelijkheid om binnen de regulering snel aanpassingen te doen bij externe veranderingen – daarin?**

Het inbouwen van flexibiliteit in de regulering om tijdig bij te stellen is van belang omdat de ontwikkeling van de energietransitie en daarmee samenhangend de kostenontwikkeling bij netbeheerders onzeker is en daarmee niet vooraf volledig accuraat valt in te schatten. TenneT is in beginsel voorstander voor tijdige bijstelling – binnen de reguleringsperiode – voor ontwikkelingen die niet of moeilijker te voorspellen zijn. Daarnaast blijft het ook belangrijk om vooraf voor enige jaren zekerheid te hebben over de methode van regulering en de daaruit resulterende kostendekking. Die zekerheid kan behaald worden door in de methode vooraf transparant te maken wanneer een bijstelling nodig is, en op welke wijze die bijstelling dan wordt verwerkt of beoordeeld.

TenneT kan samen met de ACM verkennen op welke specifieke onderwerpen onzekerheid is en de prestaties die verwacht worden van de netbeheerder. De ontwikkeling op het gebied van digitalisering kan bijvoorbeeld een onderwerp zijn dat moeilijk te voorspellen valt voor de volgende reguleringsperiode. Ook de kosten die te maken hebben met nieuwe taken of een sterk gewijzigde wijze van uitvoering van bestaande taken, zoals de implementatie van congestiemanagement, en incidentele kosten door eenmalige gebeurtenissen, zijn van te voren moeilijk te schatten. Er zijn ook kostenposten die relatief eenvoudiger te voorspellen zijn, bijvoorbeeld de beheer- en onderhoudskosten van het bestaande net. Voor dergelijke kostenposten kan vooraf een betere inschatting gemaakt worden van de ontwikkeling van de kosten voor een volgende reguleringsperiode en is het minder nodig om flexibiliteit in te bouwen in de methode.

## **2. Ruimte voor investeringen**

**Vraag 6: Hoe zou de ACM de kosten van nieuwe investeringen moeten vergoeden?**

De ACM lijkt in het consultatiedocument voornemens te zijn om de methode voor de landelijke netbeheerders op dit onderwerp (doorrollen en bijschatten + nacalculatie) te behouden, en die van de regionale netbeheerders mogelijkerwijs aan te passen. TenneT is het in grote lijnen eens met het behouden van de huidige methodiek. Wel heeft zij een zorg omtrent de huidige uitzondering van investeringen met een afschrijftermijn korter dan tien jaar. De energietransitie is immers niet alleen een energietechnische, maar ook een informatietechnische transitie: digitalisering, informatiemanagement en cybersecurity worden steeds belangrijker. Dit vraagt om aanzienlijke IT-investeringen, die in de regel een kortere afschrijftermijn hebben dan hoogspanningscomponenten en tevens in toenemende mate als operationele kosten classificeren (transitie naar de 'cloud'). TenneT wijst hierbij ook op de uitspraak van het CBb in de beroepszaak omtrent de reguleringsmethode van GTS, waarin het college de ACM heeft opgedragen voor GTS ook investeringen met een afschrijvingsperiode van tien jaar of korter na te calculeren.

Ten slotte merkt TenneT op dat de ACM in het consultatiedocument de huidige t-0-financiering onbenoemd laat. Gezien het stijgende investeringsportfolio hecht TenneT aan de tijdige vergoeding van financieringskosten voor investeringen in onderhanden werk. De huidige t-0-regeling moet daarom op zijn minst behouden blijven, zo niet uitgebreid.

**Vraag 7 en 8: Investeringsplannen betrekken bij de tariefregulering**

TenneT kan de redenatie van de ACM volgen in dat investeringsplannen op dit moment niet zijn geschreven met oog op de tariefregulering. Dat hoeft echter geen bezwaar te zijn, als de huidige methodiek van doorrollen, bijschatten en nacalculeren behouden blijft. De nacalculatie zal er dan in ieder geval voor zorgen dat een netbeheerder niet te veel, en niet te weinig vergoeding krijgt.

Om nacalculaties echter zo veel mogelijk te voorkomen, moet de schatter zo betrouwbaar mogelijk worden vastgesteld. TenneT is van mening dat een schatter op basis van de zorgvuldig tot stand gekomen en door de ACM getoetste investeringsplannen een betrouwbaarder beeld van de toekomst geeft dan een historisch gemiddelde. De wettelijk verplichte investeringsplannen hebben immers als doel om de toekomstige investeringen zo betrouwbaar mogelijk inzichtelijk te maken. Hierbij is wel van belang dat de investeringsplannen elke twee jaar worden geijkt en aangevuld. De ervaring leert dat deze updatefrequentie nodig is om tegemoet te komen aan de snel ontwikkelende energiemarkt. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met de fase waarin de investeringsprojecten zich bevinden wanneer deze in het IP worden opgenomen: afhankelijk van de fase van de voorbereidingen is meer of minder bekend over de scope, en daarmee over de kosten die binnen een investeringsproject gemaakt worden. Het is daarom wel van belang dat de methode voldoende flexibel blijft om aan deze nadelen tegemoet te komen, bijvoorbeeld door de huidige nacalculatie in stand te houden en uit te breiden naar alle investeringen, ook met een kortere afschrijftermijn.

Het baseren van de schatter op de investeringsplannen – in combinatie met een nacalculatie – heeft als bijkomend voordeel dat het een extra stimulans geeft aan de netbeheerder om de kosten in de investeringsplannen zo nauwkeurig mogelijk te schatten: het is immers ook in het belang van de netbeheerder om nacalculaties zo laag mogelijk te houden en een stabiele en voorspelbaar inkomstenverloop te hebben. Op de mogelijkheden voor een efficiëntiebeoordeling gaat TenneT in bij vraag 15 en verder.

**Vraag 9 en 10: Afspraken over herinvesteren van de rendementen van netbeheerders**

TenneT is het eens met de stelling van de ACM dat deze keuzes van aandeelhouders om al dan niet af te zien van dividenden, of genoeg te nemen met een lager rendement dan het redelijke rendement (de WACC), buiten de tariefregulering vallen. Dividend is een publiek middel dat ook kan worden aangewend voor andere publieke doelen. Het is aan de betreffende aandeelhouders om hier keuzes in te maken. Binnen de tariefregulering is het zaak om netbeheerders een vergoeding te geven voor de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement.

Indien de ACM zorgen heeft dat meer ruimte voor investeren in de regulering leidt tot het mogelijk uitkeren van superdividenden aan aandeelhouders, dan kunnen die zorgen worden weggenomen door verschillende instrumenten. Buiten de tariefregulering om kan de ACM toezicht houden op de uitvoering van de investeringen in het investeringsplan en het behoud van de kredietwaardigheid van de netbeheerder. Binnen de tariefregulering kan de ACM zorgen dat de toegestane inkomsten zo nauwkeurig mogelijk aansluiten bij de werkelijk kosten inclusief een redelijk rendement. Nacalculatie van werkelijke kosten verkleint bijvoorbeeld het risico op een te hoge vergoeding.

### **3. Stimuleren van tijdig investeren, kwaliteit en innovatie**

#### **Vraag 11: Op welke onderwerpen zou de ACM netbeheerders via de tariefregulering moeten stimuleren om goed te presteren?**

TenneT steunt het uitgangspunt van de ACM om specifieke stimulansen breder toe te passen in de regulering. Dit kunnen wat TenneT betreft onderwerpen zijn waar zij en de ACM al regelmatig contact over hebben, zoals tijdigheid van investeringen en leveringszekerheid/betrouwbaarheid, maar ook andere maatschappelijke waarden die vooralsnog minder besproken zijn, zoals veiligheid, milieubewustzijn, marktontwikkeling, interconnectiviteit, stakeholder- en/of klanttevredenheid en datakwaliteit c.q. transparantie. Ook een stimulans op het slim en flexibel gebruik van het bestaande net kan onderzocht worden. TenneT moedigt een verdere analyse van de wenselijkheid en haalbaarheid op deze onderwerpen aan, zonder dat zij op dit moment een definitief standpunt heeft over een of meerdere mogelijke stimulansen.

#### **Vraag 12: Hoe zou de ACM met de tariefregulering het tijdig realiseren van investeringen het beste kunnen stimuleren?**

TenneT kan de gedachtegang in het consultatiedocument volgen. Wel zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Bij de uitwerking van een stimulans op tijdigheid moet een symmetrie in kans en risico geborgd worden. Dit hangt ook samen met keuzes in de rest van de methode en de uitgangspunten van de investeringsplannen: wanneer de netbeheerder (terecht) wordt gestimuleerd om een ambitieuze planning op te leveren, zal de kans op vertraging groter zijn dan op versnelling.

Ten tweede moet er rekening worden gehouden met de beïnvloedbaarheid van verschillende ontwikkelingen; bij het definiëren van een mogelijke datum van inbedrijfname (IBN) van een investering spelen immers veel externe omstandigheden en partijen een rol. Deze afhankelijkheden verschillen per fase waar het project zich in bevindt. Het is daarom te overwegen om een stimulans te beperken tot de doorlooptijd in de uitvoeringsfase, na het verkrijgen van de benodigde vergunningen.

Mogelijkerwijs is het te overwegen om in REG2027 een bonus/malus te definiëren voor enkele specifieke, kritieke investeringen. Dit houdt de methode eenvoudig en stelt de netbeheerder in staat om haar werkpakket optimaal te prioriteren. Als 'kritieke investeringen' ziet TenneT bijvoorbeeld de projecten die nodig zijn voor een tijdige aanlanding van het net op zee en de investeringen die onderdeel zijn van een MIEK- of pMIEK-programma, voor zover deze een geprognosticeerde IBN hebben in de reguleringsperiode waarover de methode gaat. Dit zijn immers ook projecten die prioriteit dienen te krijgen conform de 'Regeling investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas'. Ook investeringen die (afname)congestie verminderen kunnen hier onderdeel van uit maken.



**Vraag 13: Op welke kwaliteitsaspecten zou de ACM met de tariefregulering netbeheerders moeten stimuleren om goed te presteren?**

Deze vraag is deels reeds beantwoord in vraag 11. TenneT zou zich kunnen voorstellen dat ook bij de landelijke netbeheerders het voorkomen van onderbrekingen wordt gestimuleerd. Dit is relatief eenvoudig te implementeren aangezien deze parameters (SAIDI, ENS, etc.) reeds worden gemonitord. Ook op het gebied van beschikbaarheid van assets (storingen die niet tot onderbrekingen leiden) en spanningskwaliteit ziet TenneT hier mogelijkheden voor. Naast de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening zelf, ziet TenneT kwaliteit echter ook op breder vlak: in de tevredenheid van klanten en/of andere stakeholders, in de kwaliteit van de verplichtingen onder REMIT en andere datakwaliteit, in de maatschappelijke verantwoordelijkheid van een netbeheerder op gebied van duurzaamheid, en mogelijk andere waarden. Dit vraagt wat TenneT betreft om een aanvullende analyse naar de mogelijkheden en wenselijkheden binnen de Nederlandse context.

**Vraag 14: Hoe zou de ACM met de tariefregulering innovatie het beste kunnen stimuleren?**

Innovatie is noodzakelijk om de energietransitie het hoofd te kunnen bieden. Onder het begrip innovatie verstaat TenneT (energie)technische 'uitvindingen', maar ook systeem- en procesoptimalisaties die noodzakelijk zijn om een netbeheerder adequaat en flexibel te laten opereren in een veranderende wereld. Zo heeft TenneT te maken met een zeer snel groeiend portfolio en daarmee ook een zeer snel groeiende organisatie. Nieuwe verantwoordelijkheden zoals congestiemanagement, systeemontwerp, offshore onderhoud en omgaan met beperkte resources vragen nieuwe manieren van werken. Een slim en flexibel energiesysteem vereist daarnaast ook een verregaande digitalisering. Dit alles betekent dat er aanpassingen gedaan moeten worden op onder andere organisatorisch en ICT-vlak. Het innovatieportfolio van TenneT richt zich dan ook op drie pijlers: digitalisering (het ontwikkelen van dataconcepten en datatoepassingen), organisatorische innovaties (waaronder innovatief systeem- en marktontwerp) en het bevorderen van flexibiliteit.

TenneT is het met de ACM eens dat innovaties niet altijd (direct) tot kostenbesparingen leiden. Ook in het geval dat dit wel zo is, is er vaak sprake van een (tijdelijke) OPEX-stijging of een verschuiving van CAPEX naar OPEX. Specifieke OPEX-budgetten voor verbeterprogramma's, waarvoor de netbeheerder een aanvraag moet doen bij de ACM, zouden hierin kunnen ondersteunen.

Op ICT-gebied is een van de voornaamste ontwikkelingen van de afgelopen jaren een overgang naar cloud-based dienstverlening, waarbij ook cybersecurity de nodige aandacht verdient. De verschuiving naar cloudgebaseerd werken betekent ook dat activiteiten die voorheen CAPEX-investeringen waren (*on premise* software en systemen) nu op het OPEX-budget (abonnementsdiensten) drukken. Hiervoor moeten de toegestane inkomsten wel voldoende ruimte bieden in de OPEX-schatter.

TenneT nodigt de ACM uit om het concept innovatie op deze brede wijze te benaderen, en niet in te kaderen tot slechts energietechnische innovaties.

## 4. De juiste stimulans tot efficiëntie

### **Vraag 15: Zou de ACM voor een bepaalde periode geen stimulans tot efficiëntie toe moeten passen in de tariefregulering?**

Voorop staat dat de (Europese) wetgever voorschrijft dat de methode van reguleren een stimulans geeft voor doelmatig opereren van een netbeheerder, naast onder andere het stimuleren van de voorzieningszekerheid, de marktintegratie en toereikende investeringen. De overweging om voor een bepaalde periode geen stimulans toe te passen, moet in dit licht worden beoordeeld. Wel is het mogelijk om minder nadruk te leggen op het stimuleren van efficiëntie en meer nadruk te leggen op de andere genoemde onderwerpen.

### **Vraag 16: Op welke wijze zou de ACM de efficiëntie van netbeheerders moeten meten en beoordelen?**

In de huidige reguleringsmethode wordt onderscheid gemaakt tussen dynamische (frontier shift) en statische efficiëntie. TenneT is van mening dat deze twee concepten meer met elkaar verbonden zijn dan in de huidige methode wordt verondersteld: het is onwaarschijnlijk dat het ene onderzoek (naar de frontier shift) een productiviteitsstijging veronderstelt, terwijl het andere onderzoek (van de Europese benchmark) een sectorbrede productiviteitsdaling meet. Conceptueel steunt TenneT het concept van de frontier shift. Dit moet echter wel gezien worden in de context van de energietransitie en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan: uitvoeringscapaciteit (zoals kritieke personeelsfuncties) is schaars, het investeringsportfolio groeit, nieuwe taken worden ontwikkeld, organisaties moeten zich aanpassen, de vraag naar hoogspanningsapparatuur is wereldwijd zeer hoog en innovatie is noodzakelijk om netcongestie te verminderen. Een prognose van de (efficiënte) productiviteitsontwikkeling in een komende reguleringsperiode moet met deze omstandigheden rekening houden.

Wat de statische efficiëntie betreft, heeft TenneT in voorgaande reguleringsperioden de ervaring opgedaan dat (iedere vorm van) een top-down benchmarkonderzoek tussen Europese TSO's tot onvoldoende robuustheid leidt om de resultaten hiervan te kunnen gebruiken in de tariefregulering: hiervoor is de vergelijkingsgroep te klein en zijn de verschillen tussen de Europese landen en netbeheerders simpelweg te groot, welke methode hier ook voor gekozen wordt. Aan de opsomming van aandachtspunten van de ACM bij het onderzoek naar alternatieve methodes ("controleerbaarheid, transparantie en de mate waarin de ACM aan de hand van methodes eventuele inefficiënties kan verklaren") zou TenneT dan ook het criterium kwaliteit (of robuustheid) willen toevoegen.<sup>1</sup> Dit criterium gebruikt Frontier Economics ook in hun rapport. Het belangrijkste is immers dat een efficiëntiebeoordeling betrouwbaar genoeg is om financiële consequenties aan te verbinden. Het merendeel van TenneT's bezwaren tegen het gebruik van het TCB18-onderzoek richtte zich op kwaliteitsaspecten: de structurele verschillen tussen netbeheerders waren niet voldoende onderkend in de modelontwikkeling, in de totstandkoming van de efficiëntiescores werden diverse fouten gemaakt, en de onzekerheid van de gemaakte keuzes werd niet op objectieve wijze vastgesteld. Het

---

<sup>1</sup> Zie ook het rapport van Oxera met de titel "How can the ACM robustly assess TenneT's efficient expenditure requirements?" van 27 januari 2023 waar TenneT in haar notitie met kenmerk REG-N 23-013 en onderwerp "Uitgangspunten reguleringsraamwerk 2027 TenneT" van 21 maart 2023 op ingegaan is. Hier werden de criteria **uitvoerbaarheid**, **deugdelijkheid**, **transparantie** en **consistentie** benoemd.

mogelijke toepassen van een alternatieve wijze van benchmarken (SFA, StoNED, COLS, etc.)<sup>2</sup> zal het probleem niet oplossen dat de vergelijkingsgroep van Europese TSO's te klein en te divers is om bruikbare conclusies aan te verbinden. In het licht van de CbB-uitspraak over het methodebesluit 2022-2026 en de niet geslaagde pogingen om een robuust internationaal vergelijkend onderzoek uit te voeren, is het noodzakelijk om naar alternatieven te kijken. De vraag is welke alternatieven er zijn om efficiëntie te meten, gegeven dat benchmarking niet toepasbaar is gebleken.

Nu een top-down (TOTEX-)beoordeling niet mogelijk is, blijft een bottom-up benadering over. Frontier Economics noemt deze methodes "descriptive" of "engineering-based". Hierbij zal de ACM op enigerwijze minder geaggregeerd niveau naar de kosten en prestaties van de netbeheerder moeten kijken om de redelijkheid hiervan in te schatten. Dit kan bijvoorbeeld door middel van (een variant op) de bestaande projectspecifieke doelmatigheidsbeoordelingen. Door op een relatief hoog detailniveau de uitgaven van een specifiek project of OPEX-programma te onderzoeken, kan de ACM inzichten op doen over hoe de netbeheerder daadwerkelijk keuzes maakt, waarbij voldoende rekening gehouden wordt met de specifieke situatie in de Nederlandse context. Eventuele inefficiënties zijn daarbij direct terug te herleiden naar door de netbeheerder gemaakte keuzes. Naast de grote (RCR-)projecten die nu al een projectspecifieke beoordeling krijgen vanwege de t-0-financiering, kan een steekproef samengesteld worden van kleinere investeringsprojecten, onderhoudsprogramma's en eventuele andere uitgavenclusters. Van deze uitgaven kan de redelijkheid beoordeeld worden door de ACM, eventueel ondersteund door externe adviseurs. Afhankelijk van de precieze invulling van deze toetsen en hoe de efficiëntienorm wordt bepaald, sluit dit grofweg aan bij wat Frontier Economics en Oxera als "engineering assessments" en "process benchmarking" beschrijven. Om deze beoordelingen uitvoerbaar te houden zal de scope en de beoordelingscriteria goed afgebakend moeten worden; de ervaring bij de huidige projectspecifieke toetsen leert immers dat het risico is dat deze toetsen meer tijd en moeite kosten dan vooraf ingeschat. Ook hierbij geldt wat TenneT betreft dat risico en vergoeding symmetrisch moeten zijn: er moet niet alleen sprake zijn van een korting op de toegestane inkomsten bij inefficiëntie (zoals nu het geval is), maar efficiënte prestaties boven de norm moeten ook beloond worden. Hierbij is het belangrijk dat ook naar andere maatschappelijke waarden wordt gekeken dan alleen naar kostenefficiëntie.

Ten slotte is van belang om te beseffen dat geen enkele efficiëntiemeting 100% betrouwbaar is. Ieder model van de werkelijkheid en iedere steekproef en beoordeling zal een bepaalde mate van onzekerheid of subjectiviteit met zich meedragen. Er is dan ook niet één methode "goed"; de vraag is welke methodes welke informatie kunnen bieden. Het kan daarom ook waardevol zijn om meerdere methodes – mits op zichzelf voldoende robuust en verifieerbaar – te combineren om zo een zo breed mogelijk beeld te krijgen van hoe betrouwbaar een bepaalde mate van efficiëntie vast te stellen is. Dit beschrijft Frontier Economics in hoofdstuk 6 van hun rapport, en dit is ook conform het advies van Economic Insights dat de ACM in opdracht

---

<sup>2</sup> Oxera noemt dit "top-down methods" in hun rapport, Frontier Economics noemt dit "economic-based techniques".

heeft gegeven in 2017.<sup>3</sup> Wel hecht TenneT eraan dat de exacte wijze van combineren goed worden afgestemd op de in de methodes gestelde norm. Immers, als meerdere efficiëntiemetingen elk afzonderlijk uitgaan van een maximumscore van 100%, zal een gemiddelde van deze metingen vrijwel altijd een afslag op de toegestane inkomsten betekenen. Dit kan bijvoorbeeld opgelost worden door de metingen zo te definiëren dat een netbeheerder ook boven de norm kan scoren. Een andere oplossing is om geen gemiddelde te nemen, maar voorzichtigheidshalve van de hoogst gemeten score uit te gaan.

**Vraag 17: Hoe breed zou de ACM moeten kijken bij het beoordelen van de efficiëntie?**

Deze vraag is met name van toepassing op de regionale netbeheerders. Met betrekking tot de beoordeling van benuttingsefficiëntie is TenneT van mening dat het risico op overinvesteringen de komende periode nihil lijkt. Bovendien zijn maatschappelijke baten van extra investeren zeer hoog ten opzichte van de kosten.

**Vraag 18: Welke efficiëntienorm zou de ACM moeten gebruiken voor de landelijke netbeheerders?**

TenneT waardeert de observatie van de ACM dat de lat voor de landelijke netbeheerders in de afgelopen periodes te hoog is gelegd. Daar is nog aan toe te voegen dat de WACC in de huidige methode gebaseerd is op een gemiddeld rendement. Bij een gemiddeld rendement hoort wat TenneT betreft een gemiddelde efficiëntie. Zoals gezegd moet het ook mogelijk zijn voor een netbeheerder om beter te scoren dan de norm: wanneer zij efficiënter kan opereren dan het gemiddelde, moet dit ook een voordeel opleveren. Dit geldt zowel voor projectspecifieke- als overige efficiëntiebeoordelingen.

## **5. Duur reguleringsperiode en omgaan met onzekerheden**

**Vraag 19: Welke duur van de reguleringsperiode zou de ACM moeten hanteren?**

Dit is afhankelijk van de instrumenten in de methode die zorgen voor voldoende flexibiliteit. TenneT heeft hier vooralsnog geen afzonderlijk standpunt over.

**Vraag 20: Hoe zou de ACM moeten omgaan met onzekerheden over de ontwikkeling van kosten gedurende de reguleringsperiode?**

TenneT steunt het voornemen van de ACM om eerder na te calculeren “wanneer dit bijdraagt aan het bieden van voldoende ruimte aan de netbeheerders om een toekomstbestendig net van hoge kwaliteit te realiseren.” Hierbij zij opgemerkt dat de kosten die een netbeheerder maakt om een net van hoge kwaliteit te realiseren, niet uitsluitend betrekking hebben op investeringen. Ook de OPEX-vergoeding dient voldoende ruimte te bevatten. Daarnaast is het wel van belang om in een methodebesluit voorafgaand aan de reguleringsperiode duidelijkheid te hebben over welke componenten wel en welke niet nagecalculeerd (kunnen) worden en op basis van welk beoordelingskader dit gebeurt.

---

<sup>3</sup> Economic insights, “Topics in efficiency benchmarking of energy networks: Choosing the model and explaining the results”, 15 december 2017, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/economic-insights-topics-in-efficiency-benchmarking-choosing-the-model-and-explaining-the-results-december-2017.pdf>

## 6. Belangrijkste bevindingen externe onderzoeken

### **Vraag 21: Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de door dr. Brunekreeft beschreven reguleringsvarianten en extra reguleringsinstrumenten?**

Het rapport van Dr. Brunekreeft richt zich op het stimuleren van investeringen. TenneT deelt het belang hiervan. Tegelijkertijd ziet TenneT de financiële regulering momenteel niet als grootste knelpunt waar het gaat over de mate waarin investeringen worden gerealiseerd. Over de nut en noodzaak van investeringen legt TenneT verantwoording af in het investeringsplan. De mate waarin TenneT de investeringen uit het portfolio tijdig kan realiseren wordt mede gedreven door het tijdig identificeren van de noodzaak van investeringen, de doorlooptijd van vergunningprocedures en de beperkingen in kritieke resources en VNB-vensters, alsook het optreden van projectspecifieke risico's.

TenneT is diverse initiatieven gestart om de doorlooptijd van projecten te verkorten. Dit draagt eraan bij dat uitbreidingsinvesteringen sneller operationeel zijn en dat sneller aan nieuwe klantaanvragen kan worden voldaan. Zo ontwikkelt TenneT bijvoorbeeld het Target Grid. Met het Target Grid bereidt TenneT zich zo goed mogelijk voor op (concrete) toekomstige investeringen, ook wanneer de noodzaak hiervan nog niet volledig vaststaat. Dit betekent echter wel dat TenneT een extra risico loopt in het geval de betreffende investering toch geen doorgang vindt: de kosten aan de voorbereidingen kunnen dan niet worden geactiveerd en zullen op een andere wijze moeten worden bekostigd.

Een andere maatregel om doorlooptijden te verkorten is om alvast grond aan te kopen op strategische locaties (zoals aangrenzend aan bestaande onderstations) wanneer deze beschikbaar komt, ook al is er nog geen concreet project aan deze locatie gekoppeld. Ook hierbij is de vraag hoe deze kosten kunnen worden vergoed.

Ten slotte legt TenneT een strategische voorraad aan van assets met een lange levertijd. Ook dit draagt eraan bij dat toekomstige projecten sneller gerealiseerd kunnen worden, maar ook dit zorgt voor (vooralsnog niet-activeerbare) kosten die in de huidige reguleringsmethode niet zijn voorzien.

In een volgende reguleringsperiode zullen de efficiënte kosten voor dit soort strategische initiatieven ook zonder ingebruikname van een project tot vergoeding moeten komen. Deze activiteiten hebben immers direct effect op de voortgang van de energietransitie. TenneT treedt graag met de ACM in overleg over de vraag of dit moet leiden tot een ruimere OPEX-vergoeding, of in een aanpassing van de voorwaarden waaronder kosten geactiveerd kunnen worden, of beiden. Wat wel vaststaat is dat het stimuleren van investeringen niet enkel beperkt kan blijven tot de CAPEX-vergoeding van in bedrijf genomen investeringen.

Wat de CAPEX-vergoeding van in bedrijf genomen investeringen betreft kan TenneT zoals beschreven redelijk uit de voeten met de huidige regulering van investeringen, het doorrollen en bijschatten van investeringen en de nacalculatie daarop. Het uitbreiden van de huidige t-0-financiering en het laten vervallen van de uitzondering op nacalculatie van investeringen met een kortere afschrijftermijn, zouden investeringen verder stimuleren.

Het risico dat Dr. Brunekreeft beschrijft onder het basismodel "investment budgets", dat de bijschatter kan worden aangedikt, ziet TenneT niet: in combinatie met een nacalculatie en efficiëntiemeting van de werkelijke

kosten heeft een netbeheerder hier geen voordeel van. Onder het basismodel “CAPEX-true-up” beargumenteert Dr. Brunekreeft dat een nacalculatie op CAPEX alleen mogelijk is in combinatie met een benchmark: “Efficiency relies on the power of benchmarking.” Hier is TenneT het niet mee eens. Een efficiëntiestimulus is op veel andere manieren te implementeren dan alleen via benchmarking van Europese TSO’s, zoals ook beschreven onder vragen 15-18.

Met betrekking tot de gepresenteerde ‘items of output-oriented regulation’ (OOR) stelt TenneT dat een groot deel hiervan niet output-georiënteerd is. Veel van deze elementen lijken de methode ook complexer te maken dan nodig. Zoals eerder onder vraag 11-14 gesteld, ziet TenneT wel waarde in het verder onderzoeken van stimulansen op tijdige investeringen en een hoge betrouwbaarheid. Een ‘rate of return adder’ op risicovolle investeringen zou ook een mogelijkheid kunnen zijn om innovatie te stimuleren, hoewel dit geen concrete oplossing biedt voor het feit dat innovatie en groei gepaard gaan met significante OPEX-uitgaven.

**Vraag 22: Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de in het DNV- rapport beschreven reguleringsinstrumenten?**

Zoals hierboven beschreven zijn er wat TenneT betreft geen rigoureuze wijzigingen nodig op het reguleringsmodel en de CAPEX-vergoeding (doorrollen, bijschatten en nacalculeren). Wel dient er een alternatief te komen voor de TSO-benchmark, waar naast transparantie en uitvoerbaarheid ook rekening wordt gehouden met kwaliteit, realisme en een eerlijke balans tussen risico en vergoeding. Daarnaast moet de OPEX op een betrouwbare, toekomstgerichte wijze worden geschat. Een historisch gemiddelde met een generieke groeifactor volstaat hiervoor niet. Hiervoor is meer onderzoek nodig om te bepalen hoe OPEX goed te voorspellen is: als een OPEX-bijwachter bijvoorbeeld wordt gekoppeld aan onderhanden werk in investeringsprojecten, dient het verband hiertussen meer precies te worden onderzocht en gevalideerd. Ook kan bij de OPEX-schatting gebruik worden gemaakt van een inschatting van kostenontwikkelingen door de netbeheerder zelf. Een aanvullende mogelijkheid is om re-openers in te bouwen gedurende de reguleringsperiode, mochten er zich kostenontwikkelingen voordoen die niet voorzien waren bij de voorbereiding van het methodebesluit. Het is hierbij wel belangrijk dat vooraf duidelijk is wanneer dat het geval is.

Ook het DNV-rapport benoemt innovatiestimulansen en enkele aanvullende stimulansen. Het standpunt van TenneT hierop is hierboven reeds beschreven.

## **7. Tot slot**

**Vraag 23: Zijn er nog andere, niet beschreven reguleringsopties die de ACM zou moeten of kunnen overwegen?**

De punten die TenneT van belang vindt in de reguleringsmethode zijn hierboven beschreven. Ten slotte wil TenneT uitspreken dat zij de consultatie en de breedte waarmee ACM naar de problematiek kijkt waardeert. Graag blijft TenneT hierover met de ACM in gesprek, waarbij de ideeën die partijen in deze fase opdoen, in een volgende fase verder onderzocht dienen te worden.