

Postbus 718, 6800 AS Arnhem, Nederland
Ministerie van Economische Zaken
T.a.v. Directie Energiemarkt

DATUM	14 februari 2014
UW REFERENTIE	www.internetconsultatie/STROOM
ONZE REFERENTIE	CRE REG NL 14-008
BEHANDELD DOOR	Jan-Paul Dijkmans
TELEFOON DIRECT	026 373 17 35
E-MAIL	Jan-Paul.Dijkmans@tennet.eu

BETREFT Reactie op consultatiedocument STROOM

Geachte heer, mevrouw,

Op 20 januari jl. heeft u het Consultatiedocument STROOM gepubliceerd op de website www.internetconsultatie.nl. In deze brief reageert TenneT op dit document. Achtereenvolgens zal TenneT ingaan op de volgende onderwerpen:

1. Timing inwerkingtreding STROOM
2. Nieuwe taken van netbeheerders, waaronder wind op zee en het uitvoeren van het verkabelingsprogramma
3. Kwaliteitsregulering en de compensatieregeling
4. Betrouwbaarheidscriteria
5. KCD
6. Tariefregulering
7. Nationale Codes
8. Europese Codes

De onderhavige reactie van TenneT kan openbaar worden gemaakt.

1. Timing inwerkingtreding STROOM

Het wetgevingstraject STROOM betreft een breed scala aan onderwerpen naast de samenvoeging van de Gas- en Elektriciteitswet. TenneT wil benadrukken, gezien een aantal voor TenneT relevante onderwerpen, dat een snelle inwerkingtreding van het wetsvoorstel uiterst wenselijk is. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen van nieuwe methodebesluiten die in 2017 in werking zullen treden. De voorbereiding van nieuwe methodebesluiten vergt normaliter ongeveer anderhalf jaar. Het is van belang om bij de voorbereidingen van de methodebesluiten reeds duidelijk te hebben welke wijzigingen in de wetgeving op het gebied van regulering zullen plaatsvinden. Daarnaast wijst TenneT op wind op zee. TenneT krijgt in STROOM de verantwoordelijkheid voor de aanleg van een net op zee, daar waar dit efficiënter is dan een individuele aansluiting van windparken rechtstreeks op het landelijk hoogspanningsnet. Om de doelstellingen uit het

Energieakkoord te kunnen behalen in 2023, is het essentieel dat STROOM tijdig in werking treedt, zodat TenneT voor 2023 het net op zee kan realiseren. Tot slot verwijst TenneT naar het verkabelingsprogramma. Ook hier is STROOM van belang, aangezien door de Minister is toegezegd op 1 januari 2017 te starten met het programma.

2. Nieuwe taken netbeheerders

Hierboven heeft TenneT reeds opgemerkt dat een tijdige inwerkingtreding van STROOM van belang is voor onder meer de nieuwe taken van TenneT inzake het ontwikkelen van een net op zee en het uitvoeren van het verkabelingsprogramma.

Wind op Zee

TenneT wil de rol op zich nemen van netbeheerder van alle elektrische infrastructuur op zee, zowel voor het net op zee als voor radiale aansluitingen op het landelijk hoogspanningsnet. Dit is belangrijk, omdat alleen met centrale coördinatie de meest efficiënte inpassing van windenergie gerealiseerd kan worden en voordelen op systeemniveau behaald kunnen worden. Ook radiale aansluitingen moeten onderdeel kunnen worden van een net op zee en derhalve dienen deze aansluitingen op dezelfde manier behandeld te worden als een net op zee in het kader van verantwoordelijkheden, verwerking in de tarieven en dergelijke. Een voorwaarde om deze taak uit te kunnen voeren is het vooraf vaststellen van een reguleringskader wat beter is dan het huidige regime op land. TenneT is verheugd dat het ministerie van Economische Zaken ook de reguleringsystematiek binnen STROOM zal gaan wijzigen en gaat er dan ook vanuit dat de regulering van investeringen op land en op zee verbeterd zal worden, zodat de netbeheerder in financiële zin beter geëquipeerd is voor het doen van deze investeringen. TenneT verwijst verder naar de passage over tariefregulering.

Uitvoeren van het verkabelingsprogramma

TenneT krijgt, conform het kabinetsvoornemen zoals beschreven in de Kamerbrief van 17 april 2013, de expliciete taak om het verkabelingsprogramma uit te voeren. Het verkabelingsprogramma behelst kort weergegeven het volgende. Met ingang van 1 januari 2017 zal in totaal maximaal 135 km aan 110kV en 150kV-verbindingen in stedelijk gebied / door dorpskernen ondergronds worden gebracht. Met dit voorstel komt het kabinet tegemoet aan de maatschappelijke wens om in bestaande situaties bewoners te ontlasten van hoogspanningsverbindingen. Dit biedt een structurele oplossing voor de meest directe gevallen van wonen in de buurt van hoogspanningsverbindingen.

De kosten voor de verkabelingsprojecten komen voor 25% voor rekening van de verzoekende gemeente en voor 75% zullen de kosten worden gesocialiseerd via de transporttarieven van TenneT en andere netbeheerders. Het is van belang voor TenneT dat het verkabelingsprogramma onder de juiste reguleringscondities uitgevoerd kunnen worden. TenneT ziet de volgende regulatorische aspecten wettelijk verankerd, zodat de financiële positie van TenneT en haar aandeelhouder niet onnodig worden verzwaaard.

- De kosten van de verkabelingsprojecten die ten laste komen van netbeheerders kunnen volledig worden verrekend in de gereguleerde transporttarieven. Aangezien de kosten worden aangemerkt

als onvermijdbaar en de uit te voeren reconstructieprojecten zeer complex zijn, dient deze categorie kosten in de Elektriciteitswet expliciet uitgesloten te worden van de gebruikelijke efficiency toets van de toezichthouder, in casu de benchmark tussen TSO's in Europa.

- Alle met het programma gepaard gaande kosten dienen te worden vergoed, inclusief desinvesteringkosten (de bovengrondse lijnen worden voor het einde van hun economische levensduur gedesinvesteerd) en amoveringskosten (kosten behorende bij het weghalen van de bovengrondse lijnen).
- Beperken van de tijdspanne tussen kosten en inkomsten door het vergoeden van de kosten bij de jaarlijkse tariefvaststelling en niet via de reguliere methode. De investering in het verkabelingsproject wordt niet meegenomen als een reguliere investering, maar als een investering die jaarlijks wordt toegevoegd aan de toegestane tariefinkomsten als een structurele correctie bij de jaarlijkse tariefvaststelling. Dit brengt als voordeel met zich mee dat er geen vertraging zit tussen kapitaalkosten en vergoeding in tariefinkomsten.

3. Kwaliteitsregulering en de compensatieregeling

Kwaliteitsprikkel via de inkomsten

Allereerst benadrukt TenneT dat is bewezen dat het kwaliteitsniveau en daarmee de betrouwbaarheid van het Nederlands hoogspanningsnet één van de allerhoogste ter wereld is.¹ Dit hoge kwaliteitsniveau wordt onder andere geborgd door de wettelijke ontwerp- en bedrijfsvoeringcriteria, het gedegen kwaliteitsbeheersingssysteem van TenneT en het toezicht van ACM op naleving van de MR Kwaliteit en de Technische Codes. Vanwege deze hoge kwaliteitsstandaard zou men verwachten dat ook TenneT middels haar inkomsten beloond of geprikkeld wordt voor het hoge kwaliteitsniveau van het landelijk hoogspanningsnet.

Ondanks haar inspanningen in haar rol als landelijk netbeheerder wordt TenneT, anders dan de regionale netbeheerders, niet geprikkeld of beloond voor deze kwaliteitsinspanningen via vaststelling van de inkomsten. Sterker nog, aan deze kwaliteitsstandaard wordt überhaupt geen waarde toegekend in vaststelling van de omzet van TenneT. De omzet van TenneT wordt namelijk bepaald door een schatting van de efficiënte kosten van TenneT. Voor deze schatting gebruikt de toezichthouder een vergelijking van kosten met andere Europese TSO's. Kwaliteitsoverwegingen spelen hierin geen rol. Indien TenneT dus als gevolg van de Nederlandse kwaliteitsstandaard meer kosten maakt dan een TSO met mindere kwaliteitseisen, dan wordt TenneT hierop afgerekend.

De regulering van TenneT voorziet alleen in een malus, in de zin van compensatievergoedingen, indien er onderbrekingen in het hoogspanningsnet hebben plaatsgevonden en niet binnen de wettelijke hersteltijd zijn opgelost, maar niet in een bonus indien er geen onderbrekingen hebben plaatsgevonden. Het toekennen van een bonus leidt tot een symmetrische prikkel.

¹ 5th CEER benchmark report regarding quality of electricity supply 2011.

Compensatieregeling

Naast het gebrek aan een bonus in de regulering van TenneT gaat de regulering, zoals hierboven genoemd, wel uit van een malus indien TenneT de betrouwbaarheid, door omstandigheden, niet kan garanderen. Hiervoor is de compensatieregeling in het leven geroepen. Onderbrekingen in het 220 kV en 380 kV-net zijn uitgesloten van de compensatieregeling omdat deze onderbrekingen nauwelijks voorkomen. Voor het 110 kV en 150 kV-net geldt deze compensatieregeling echter wel. Overigens komen onderbrekingen op laatstgenoemde netten relatief weinig voor. Aangezien de kwaliteit en betrouwbaarheid van het hoogspanningsnet reeds geborgd is, met name door de redundantievereisten die in de wet vastliggen, ligt het voor de hand om netten met spanningsniveau 110 kV tot en met 380 kV volledig uit te sluiten van de compensatieregeling.

Indien om de een of andere reden het toch wenselijk wordt geacht om de compensatieregeling voor onderbrekingen op het 110 kV en 150 kV net te handhaven, dient de compensatieregeling wel gemaximeerd te zijn. Dit betekent dat de compensatie beperkt moet worden tot een maximum bedrag, dan wel maximum percentage van de omzet. Daarnaast dient de wettelijke hersteltijd voor het oplossen van onderbrekingen te worden verlengd. Werkzaamheden gepaard met hoogspanning dienen met de nodige zorg en voorzichtigheid te worden uitgevoerd om de veiligheid van de werknemers van TenneT en haar serviceproviders te waarborgen.

Kwaliteitsregulering Wind op Zee

TenneT krijgt in STROOM de verantwoordelijkheid voor de aanleg van een net op zee, daar waar dit efficiënter is dan een individuele aansluiting van windparken rechtstreeks op het landelijk hoogspanningsnet. De aansprakelijkheid en compensatie voor vertraging in aansluitingen en storings en/of onderbrekingen dienen – net als het landelijk hoogspanningsnet - te worden uitgesloten of beperkt te worden. TenneT gaat er vooralsnog vanuit dat het net op zee zonder redundantie gerealiseerd zal worden om een te zwaar uitgelegd net op zee te voorkomen. Indien dit het geval is, dan zal een specifieke aansprakelijkheidsregeling en mogelijke compensatieregeling voor het net op zee uitgewerkt moeten worden.

Indien ervoor gekozen wordt om ook voor een net op zee een compensatieregeling in te voeren, is het in ieder geval van belang dat in het wettelijk kader duidelijke en specifieke grenzen worden gesteld aan de aansprakelijkheid en daarmee aan de compensatievergoedingen.

4. Betrouwbaarheidscriteria

TenneT onderschrijft de handhaving van de bestaande praktijk voor redundantie van masten, aansluitingen en transformatoren door uitzonderingen op de enkelvoudige storingsreserve mogelijk te maken. Daarnaast is TenneT het ook eens met de voorgestelde aanscherpingen van de enkelvoudige storingsreserve ten opzichte van de huidige praktijk. De aanpassingen van het betrouwbaarheids criterium zijn volgens TenneT in lijn met de uitkomsten van het onderzoek uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken.

Naast de voorgestelde verbetering in de betrouwbaarheidscriteria, hecht TenneT ook veel belang aan een landelijk georganiseerde en sector brede opbouw van een grootschalige noodstroomaggregatenpool (van

bijvoorbeeld 50 MW), waarmee de impact van langdurige onderbrekingen met aanzienlijke omvang sterk gemitigeerd kan worden. Door de ontwerpcriteria van de hoogspanningsnetten is de kans op langdurige grootschalige onderbrekingen weliswaar tot een maatschappelijk doelmatig niveau teruggebracht, maar niet volledig uitgesloten. TenneT pleit dan ook voor aanvullende regulatorische ruimte om met operationele voorzieningen zoals een grootschalige noodstroomaggregaten pool het restrisico van langdurige grootschalige onderbrekingen sterk te kunnen mitigeren.

5. KCD

TenneT pleit ervoor om bij splitsen van het capaciteits- en het kwaliteitsdeel de opleveringsdata synchroon te laten lopen. Een voorbeeld hiervan is dat 2-jaarlijks het capaciteitsdeel moet worden opgesteld en 4-jaarlijks het kwaliteitsdeel. Elke 4 jaar zou in dit geval het kwaliteitsdeel en het capaciteitsdeel tegelijkertijd aangeleverd moeten worden. Het voordeel hiervan is dat de informatie in beide documenten op elkaar blijft aansluiten. In het consultatiedocument staat dat splitsing van het kwaliteits –en capaciteitsdeel van regionale netbeheerders niet verplicht is. Aangezien TenneT bij het opstellen van het capaciteitsdocument mede afhankelijk is van input van regionale netbeheerders, wijst TenneT op het belang dat de documenten van regionale netbeheerders en TenneT tevens gelijktijdig worden opgesteld.

Ten aanzien van het tijdig realiseren van investeringen ziet TenneT met de huidige wetgeving het volgende knelpunt. De netbeheerder volgt de productie- en vraagontwikkelingen en de investeringen in transportcapaciteit hebben langere doorlooptijden dan de investeringen in productie. Het gevolg hiervan is dat productie-eenheden (duurzaam en conventioneel) in sommige gevallen eerder gereed zijn dan eventuele noodzakelijke netverzwaringen zodat transport van elektriciteit nog niet of beperkt mogelijk is. Een betere afstemming tussen productie en transport is mogelijk door bepaalde vestigingslocaties aan te wijzen, waarbij de capaciteit per locatie wordt beperkt tot een maximum. De huidige (ontwerp) structuurvisies SEV III, Structuurvisie Wind op Land en Structuurvisie Wind op Zee kunnen bijdragen aan het bepalen van de locaties. Vervolgens zou TenneT reeds anticiperende investeringen kunnen gaan doen, welke middels het capaciteitsdocument zijn beoordeeld op nut en noodzaak.

TenneT heeft verder de volgende aanbevelingen ten aanzien van het capaciteitsdocument:

- TenneT pleit er voor om de scenario's die TenneT hanteert in het capaciteitsdocument in de toekomst te laten bevestigen door de minister van Economische Zaken. Hierdoor ontstaat overeenstemming over de gekozen uitgangspunten, wat de nut en noodzaak vaststelling ten goede zal komen.
- Een wettelijke verankering van de consultatie van relevante marktpartijen ten aanzien van het capaciteitsdocument. In praktijk gebeurt dit al; een wettelijke verankering is gewenst.
- Graag ziet TenneT dat het capaciteitsdocument door de minister van Economische Zaken wordt beoordeeld en goedgekeurd nadat de toezichthouder ACM hierover advies heeft gegeven.
- Het ministerie van Economische Zaken zou dan volgens TenneT een beoordelingskader voor het capaciteitsdocument moeten ontwikkelen welke vastgelegd wordt in lagere wetgeving.

- Bij het beoordelen op nut en noodzaak zou de huidige outputregulering zoveel mogelijk moeten worden gehandhaafd. Dit betekent dat de nut en noodzaaktoets op portfolio-niveau plaats moet vinden. Bij Rijkscoördinatieregeling-projecten stelt TenneT voor om op projectbasis nut en noodzaak vast te stellen, aan de hand van het Rijksinpassingsplan.
- De netbeheerder kan, indien de minister dat verlangt, anticiperende investeringen realiseren, zodat benodigd additioneel transportcapaciteit tijdig gereed is om nieuwe productiecapaciteit te transporteren. Het doen van anticiperende investeringen zou expliciet als taak opgenomen moeten worden in de wet.
- De investeringsplannen die zijn opgenomen in het capaciteitsdocument worden, voor zover efficiënt, volledig en tijdig vergoed in de gereguleerde tariefinkomsten van de netbeheerder.
- Door expliciete goedkeuring door de minister van Economische Zaken van het capaciteitsdocument van de netbeheerders is het niet meer noodzakelijk om een aparte regeling te hebben voor de bijzondere uitbreidingsinvesteringen (BUI). Deze regeling kan komen te vervallen. Wellicht ten overvloede, de regeling dat RCR-projecten van rechtswege nuttig en noodzakelijk worden verklaard, zou moeten blijven bestaan.

6. Tariefregulering

Een herziening van de wettelijke bepalingen inzake de tariefregulering wordt onderschreven door TenneT. De huidige wettelijke bepalingen zijn gefaseerd in de Elektriciteitswet gekomen en daardoor is er onnodige complexiteit ontstaan. Bovenal vragen de huidige omstandigheden om een ander perspectief op de regulering van netbeheerders. De afgelopen 15 jaar is de regulering eenzijdig gefocust op het bevorderen van de doelmatigheid van de netbeheerders. In de komende decennia dienen netbeheerders, naast het blijvend doelmatig werken, geprikkeld te worden investeringen te doen die bijdragen aan de energietransitie. De wettelijke bepalingen inzake de tariefregulering dienen integraal te worden herzien waarbij in het consultatiedocument al enkele belangrijke onderwerpen zijn geraakt, zoals:

- a. het verlengen van de reguleringsperiode;
- b. het afschaffen van het x-factorbesluit en introduceren van het inkomstenbesluit.

TenneT voegt hier enkele belangrijke onderwerpen aan toe:

- c. tijdig en volledig vergoeden van investeringen;
- d. het borgen van een redelijk rendement op investeringen;
- e. enkele specifieke opmerkingen.

Onderwerpen die reeds benoemd zijn in het consultatiedocument:

TenneT ziet de twee voorstellen die in het consultatiedocument worden genoemd, verlenging van de reguleringsperiode en het inkomstenbesluit als een integraal pakket. Een verlengde werking van het methodebesluit kan alleen wanneer er wettelijk geborgd is dat de reguleringsmethode: a) de financierbaarheid van investeringen in voldoende mate borgt en, b) de uitwerking van de efficiency prikkel voorzienbaar is, zodat de gevolgen vooraf voor de netbeheerder/investeerder zijn in te schatten. Als in de reguleringsmethode flexibiliteit wordt ingebouwd dan kan een langere regeringsperiode tot goede

besluitvorming en zekerheid voor netbeheerders en investeerders leiden. Zodoende blijft gewaarborgd dat de regulering tijdig kan inspelen op de ontwikkelingen die zich voordoen in de praktijk van TenneT.

a. Lengte van de reguleringsperiode

TenneT staat positief tegenover een langere reguleringsperiode, mits er voldoende flexibiliteit in de periode zelf wordt gewaarborgd, zoals hiervoor is beschreven. Evenals het ministerie ziet TenneT het voordeel van een langere reguleringsperiode in de zin dat juridische procedures tegen methodebesluiten en/of x-factorbesluiten niet langer interfereren met volgende reguleringsperiodes. TenneT merkt wel op dat de voorspelbaarheid van de tariefontwikkeling geen doel op zich moet zijn, maar een belangrijk element in de vormgeving van de tariefregulering. In de wet dient opgenomen te worden dat ACM de nodige flexibiliteitsmechanismen inbouwt bij de vaststelling van de methodebesluiten en een limitatieve opsomming van mogelijke aanleidingen om binnen een langere reguleringsperiode aanpassingen te doen in de methodebesluiten, en daarmee in de inkomstenbesluiten.

b. Afschaffen x-factorbesluit

In het consultatiedocument wordt voorgesteld om het x-factor besluit (doelmatigheidskorting) niet meer separaat vast te stellen en dit te vervangen door een inkomstenbesluit. Dit betekent dat het methodebesluit en x-factor besluit worden samengevoegd in één inkomstenbesluit voor de reguleringsperiode. Met de toepassing van het inkomstenbesluit wordt de wettelijk formule CPI-X overbodig. Bij het schrappen van de wettelijke formule CPI-X dient er wel geborgd te blijven dat de tariefinkomsten jaarlijks met cpi worden gecorrigeerd. De jaarlijkse correctie met cpi maakt op dit moment integraal onderdeel uit van de reguleringsmethode waarbij de GAW wordt geïnfleerd en een reële WACC wordt gehanteerd voor de berekening van de kapitaallasten.

TenneT ondersteunt de gedachte van het ministerie dat een inkomstenbesluit meer flexibiliteit mogelijk maakt in het verwerken van kosten die zich specifiek voor één of enkele jaren voordoen en in het verwerken van niet-beïnvloedbare kosten. Het is van evident belang dat niet-beïnvloedbare kosten in de tarieven vergoed moeten worden zonder dat voor deze kosten efficiency doelstellingen worden opgelegd. Enkele voorbeelden zijn: het door de overheid opgedragen verkabelingsprogramma, specifieke beschermingsmaatregelen die zijn bepaald door de overheid, inpassingskosten die direct volgen uit inpassingsplannen van RCR-projecten.

Anderzijds kan flexibiliteit gevolgen hebben voor de stabiliteit van tarieven. Zo merkt TenneT op dat de tarieven in de afgelopen periode veelal sterk hebben afgeweken van de X factor, door het verrekenen van structurele en incidentele correcties. Derhalve stelt TenneT voor de wenselijkheid en mogelijkheid van een regulatory account nader te onderzoeken. Een dergelijke regulatory account kan structurele en incidentele nacalculaties tot een maximum bedrag van circa 10% van de gereguleerde omzet absorberen. Dit houdt in dat verschillen tussen de jaren met elkaar verrekend kunnen worden, hetgeen bijdraagt aan de stabiliteit van de tarieven.

Aanvullende onderwerpen tariefregulering

In zowel de EU doelstellingen, kabinetsdoelstellingen, het Nationaal Energieakkoord als het

topsectorenbeleid komt de vraag naar een duurzaam, betrouwbaar en betaalbaar elektriciteitssysteem nadrukkelijk naar voren. Om deze doelstellingen te bewerkstelligen zijn investeringen in het elektriciteitssysteem noodzakelijk. Met een reguleringssystematiek dat zich eenzijdig richt op doelmatigheid van kosten zullen deze maatschappelijke doelstellingen niet volledig worden bereikt. Een tweetal belangrijk reguleringselementen, de verwerking van investeringen en het redelijke rendement, vervullen een belangrijke rol die in het consultatiedocument nog niet aan de orde zijn gekomen. Derhalve volgt hierna een toelichting.

c. Investeringen

Investeringen in het landelijk hoogspanningsnet zijn het komende decennium van cruciaal belang voor het bereiken van de ambitieuze doelstellingen van de overheid op energiegebied: een duurzame en betrouwbare energievoorziening. Naast het feit dat de ontwikkeling van wind op land en op zee zijn beslag moet krijgen door het aanwijzen van locaties door de overheid (ruimtelijke inpassing), moet deze ontwikkeling tevens tot stand komen door het tijdig aanleggen van de benodigde infrastructuur voor het transport van de energieopwekking. Hiertoe speelt het (wettelijk) reguleringskader voor investeringen een faciliterende rol.

Aangezien de huidige regulering voor investeringen eerder ontmoedigt dan stimuleert, is een verbetering van het reguleringskader noodzakelijk. In het bijzonder voor anticipatory investments, die nodig zijn om tijdig infrastructuur aan te leggen, is er onzekerheid of (voorbereidings)kosten kunnen worden terugverdiend. Deze onzekerheid bevordert het investeringsklimaat niet. Aanpassingen in de Elektriciteitswet zijn nodig om te bewerkstelligen dat alle toekomstige investeringen tijdig en tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten plaatsvinden.

De herziening van de Elektriciteitswet zal moeten voorzien in een eenduidig en consistent reguleringskader voor netinvesteringen - voor zowel op land als op zee - met inachtneming van de verschillende aard van de activiteiten en activa. De verbeteringen in het reguleringskader voor investeringen zien met name toe op het reguleringsraamwerk voor RCR-projecten, en meer specifiek op:

- (i) een helder kader voor het beoordelen van maatschappelijke nut en noodzaak van investeringen om doorlooptijden te minimaliseren en pro-activiteit te bevorderen;
- (ii) een betere matching van kosten en inkomsten om de financierbaarheid van investeringen te borgen;
- (iii) een fair en werkbaar instrument voor de vaststelling van de efficiënte kosten van bijzondere (RCR) investeringen om reguleringsrisico's te beperken en het investeringsklimaat te bevorderen.

De netbeheerders ervaren op dit moment de reguleringsproblematiek van een aanzienlijke tijdsvertraging (t-2) tussen het maken van de investeringskosten en de vergoeding die ze daarvoor ontvangen in de toegestane tariefinkomsten nadat een actief in gebruik wordt genomen. De vertraging in de vergoeding van kosten leidt tot een grotere kapitaalsbehoefte dan het geval zou zijn indien de gemaakte kosten door

netbeheerders zonder vertraging (t-0) zou worden vergoed.

Voor TenneT geldt dat het merendeel van de kosten van het huidige investeringsprogramma besloten ligt in de RCR-projecten. Omdat RCR-projecten een lange doorlooptijd kennen – dit kan wel oplopen tot 7 á 10 jaar – is het op dit moment zo dat TenneT jarenlang uitgaven kent zonder dat daar tariefinkomsten tegenover staan. Het (tijds)verschil tussen de gemaakte kosten en de vergoeding hiervan wordt voor dit type investeringen te groot. Dit investeringskader is op termijn niet houdbaar.

In het licht van het bovenstaande dient te worden voorzien in een wettelijke instrument dat TenneT tussentijds een vergoeding voor bouwrente toekent in de gereguleerde tarieven voor de RCR-projecten. Alleen voor dit type investeringen zou, tot aan het moment van ingebruikname, de vergoeding voor de bouwrente (ter hoogte van de WACC over de onderhandenwerkpositie) in de tarieven opgenomen moeten worden.

RCR-projecten betreffen namelijk het grootste– en tevens een goed afgebakend – deel van het investeringsportfolio. Het vergoeden van bouwrente (voor ingebruikname) van RCR-projecten is een adequate oplossing voor het verkleinen van de kapitaalsbehoefte. De gereguleerde tarieven zullen door deze reguleringwijze voor RCR-projecten geleidelijk stijgen; ten opzichte van de huidige situatie zullen afnemers tijdens de bouwperiode voor RCR-projecten meer betalen en na ingebruikname van het project minder.

De financierbaarheid van TenneT – en daarmee de uitvoering van de wettelijke taken – blijven door deze aanpassingen ook op lange termijn geborgd.

ACM bepaalt voor TenneT de toegestane inkomsten die zijn gebaseerd op een schatting van de efficiënte kosten. In de huidige praktijk worden de efficiënte kosten door ACM geschat door middel van een internationale benchmark waarbij de kosten van Europese TSO's met elkaar vergeleken worden. ACM maakt voor de beoordeling van de efficiëntie van RCR projecten en andere bijzondere uitbreidingsinvesteringen – naast een project specifieke doelmatigheidstoets – tevens gebruik van deze internationale kostenbenchmark. Echter, het probleem met het vaststellen van de efficiënte kosten van RCR-projecten is dat de benchmark – die uitgaat van gestandaardiseerde kosten van een limitatief aantal activa – onvoldoende rekenschap geeft aan de hogere (inpassings)kosten die gepaard gaan met grootschalige uitbreidingen van infrastructuur in een dichtbevolkt land als Nederland. Daar komt bij dat de kosten voor deze projecten door TenneT slechts beperkt te beïnvloeden zijn. De kosten zijn namelijk afhankelijk van de specifieke context en randvoorwaarden die worden gesteld door de overheid om de projecten in te passen.

Eenmalige project specifieke doelmatigheidstoets

Het blijft uiteraard noodzakelijk dat ACM ook bij RCR-projecten zich een oordeel vormt over de mate van efficiëntie van deze projecten. Er wordt voorgesteld om deze beoordeling te baseren op een project specifieke doelmatigheidstoets - zoals dat reeds praktijk is bij deze projecten – en de kosten (en activa) van

RCR projecten uit te sluiten van de TOTEX benadering van de E-wet (en daarmee de internationale TSO benchmark). Dit betekent dat dit type investeringen eenmalig op efficiëntie wordt beoordeeld middels een project-specifieke doelmatigheidstoets en dat de efficiëntiemeting van de specifieke doelmatigheidstoets voor RCR-projecten voor de gehele levensduur van de investering geldt. Dit vermindert reguleringsrisico's (waar ook kapitaalverschaffers rekening mee houden) en komt daarmee het investeringsklimaat ten goede.

d. Redelijk Rendement

Voor wat betreft het redelijk rendement gaat het om het vaststellen van het juiste niveau van het redelijk rendement wat van belang is voor het bewerkstelligen van de optimale investeringsprikkels. Daarbij geldt dat een te hoog rendement kan leiden tot overinvesteringen, een te laag rendement tot onderinvesteringen. Een marktconform rendement bevordert de optimale allocatie van resources en dient daarmee de basis te zijn voor de vaststelling van het redelijke rendement voor TenneT.

Hierbij is het in de optiek van TenneT van belang dat nader wordt ingevuld wat onder een redelijk rendement wordt verstaan. Het is belangrijk dat bij de vaststelling van het redelijke rendement rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden op de kapitaalmarkten en in de industrie.

De invulling van het redelijk rendement is nu een beleidsvrijheid van de ACM. TenneT pleit ervoor dat het wettelijke kader richting geeft aan de invulling van het redelijk rendement, met inachtneming van de beleidsvrijheid van ACM. Het wettelijke kader kan richting geven aan de toezichthouder door voor te schrijven waar de toezichthouder rekening moet houden bij het vaststellen van een redelijk rendement, hierbij denkt TenneT aan:

- de vergoeding van vreemd vermogen dient gebaseerd te zijn op een marktconforme vergoeding voor de lange termijn, het zogenaamde 'maturity matching' principe wordt daarbij in acht genomen. Dit past bij de karakteristieken van een kapitaalintensieve industrie;
- de vergoeding van eigen vermogen dient gebaseerd te zijn op een gemiddelde eigen vermogen vergoeding van vergelijkbare buitenlandse netbeheerders;
- bij de vaststelling van het redelijk rendement dienen kwantificeerbare specifieke investerings-/reguleringsrisico's verdisconteerd te kunnen worden.

Als het huidige wettelijke kader in ogenschouw wordt genomen dan pleit TenneT er verder voor om de verschillende belangen (artikel 41 lid 1) aan elkaar gelijk te stellen. Op dit moment staat het belang van doelmatigheid boven het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en redelijk rendement op investeringen. In de bespreking van het wetsvoorstel 'STROOM1' heeft de Minister aangegeven dat de wet de verschillende belangen bepaalt en het de rol van ACM is om de verschillende belangen te wegen. Het wettelijke gelijk stellen van de belangen waarmee ACM rekening moet houden in de afweging van het reguleringskader is eerste goede stap voorwaarts naar het verbeteren van het investeringsklimaat door regulatorische aanpassingen.

e. Enkele specifieke opmerkingen ten aanzien van tariefregulering

Europees level playing field

Het nationale kader ten aanzien van regulering dient ook aan te sluiten bij de best practices in Europa. Bepaalde landen (onder andere Duitsland en UK) zouden als voorbeeld kunnen dienen hoe de reguleringmethodieken in wet- en regelgeving zijn verankerd. TenneT opereert in een Europese context en een level playing field binnen Europa is van belang. Bij het ontwerp van wet- en regelgeving op het gebied van regulering is het wenselijk om bij specifieke elementen (vaststelling redelijk rendement, de efficiency beoordeling, regulering investeringen) elke keer de vergelijking te maken met datgene wat andere Europese wetgevers/toezichthouders hierover bepalen; dit waarborgt het bereiken van een level playing field voor TSO's in Europa.

Efficiency beoordeling

ACM hanteert de internationale TSO benchmark als hét instrument om het efficiënte kostenniveau van TenneT te schatten en daarmee de productiviteitsdoelstellingen van TenneT te bepalen. De ervaringen met het benchmarkonderzoek en de mechanische toepassing van de uitkomsten door de toezichthouder zijn aanleiding om wettelijke randvoorwaarden te stellen waar een dergelijk onderzoek aan dient te voldoen. In Duitsland zijn in de wet (ARegV) randvoorwaarden gesteld aan het onderzoek en de toepassing van de efficiency beoordeling. TenneT stelt voor dergelijke criteria ook in de Nederlandse wetgeving te implementeren:

- De efficiency beoordeling is gebaseerd op een transparante, deugdelijke en robuuste (onderzoeks)methode en datavalidatie.^[1]
- Gezien de onzekerheidsaspecten ten aanzien van dergelijke complexe vergelijkingsexercities dient bij de toepassing van de resultaten van de efficiencybeoordeling een voorzichtigheidsmarge te worden gehanteerd.
- De efficiency beoordeling dient vooraf voorzienbare consequenties te hebben, derhalve dient de methode van te voren zijn vastgesteld en consistent worden toegepast.
- Bij de efficiency beoordeling houdt de toezichthouder rekening met de niet-beïnvloedbare omstandigheden en condities waaronder de netbeheerder opereert.
- Indien de efficiency beoordeling tot stand komt in vergelijking met andere netbeheerders dan zijn de andere netbeheerders structureel vergelijkbaar en/of wordt rekening gehouden met alle relevante verschillen waaronder het kwaliteitsniveau.
- De opgelegde efficiëntiedoelstellingen moeten zowel prikkelend als haalbaar zijn. Dit betekent dat enerzijds er een stimulans moet zijn voor de netbeheerder om doelmatiger haar taken uit te voeren, maar anderzijds dat de netbeheerder ook de kans moet hebben de opgelegde efficiëntiedoelstellingen te 'outperformen'. Deze symmetrische prikkel is alleen mogelijk indien de netbeheerder vergeleken wordt met het gemiddelde efficiënte kostenniveau van structureel vergelijkbare netbeheerders als maatstaf.^[2]
- De resultaten van de efficiencybeoordeling dienen alleen te worden toegepast op *die* kosten die zijn betrokken in de benchmark kosten en kosten die voor de netbeheerder beïnvloedbaar zijn.^[3]

^[1] Vergelijk Par. 21a lid 5 EnwG in de Duitse wetgeving.

^[2] Bij de regulering van RNB's wordt ook het gemiddelde als maatstaf gehanteerd; dit zou gelijk moeten opgaan voor de kostenvergelijking van TSO's in Europa.

^[3] Ook in Duitsland wordt een wettelijk onderscheid gemaakt tussen kosten die voor een netbeheerder beïnvloedbaar zijn en kosten die

Nacalculaties tarieven

In de E-wet bepaalt artikel 41c lid 2 dat onder bepaalde condities de ACM de tarieven kan aanpassen. De condities die hier onder andere genoemd zijn, zijn indien de tarieven bij rechterlijke uitspraak zijn gewijzigd of wanneer de ACM bij de vaststelling van de tarieven is uit gegaan van onjuiste of onvolledige gegevens. Daarnaast bepaalt artikel 41c lid 6 ook dat de ACM de tarieven kan corrigeren met de gedeerde inkomsten voor netbeheerders die zijn ontstaan door toepassing van een volumecorrectie op basis van artikel 29. TenneT pleit ervoor dat dit artikel in het wetstraject nader wordt gezien. Het belangrijkste punt van TenneT is dat de kan-bepaling in bepaalde gevallen te veel beleidsvrijheid geeft aan de toezichthouder daar waar het gerechtvaardigd is om de ACM een zal-bepaling op te leggen. Een dergelijke herziening van de nacalculatiebepalingen draagt bij aan de voorspelbaarheid van de regulering.

7. Nationale codes

TenneT ziet in de huidige procedure ten aanzien van de totstandkoming en wijzigingen van de codes ruimte voor verbetering. Hiertoe heeft TenneT een primair en subsidiair voorstel.

Primair voorstel: dit voorstel strekt ertoe om de beleidsmatige aspecten van de technische codes voldoende sterk en richtinggevend te bepalen in gedelegeerde regelgeving, zoals AMvB's of Ministeriele Regelingen. Vervolgens zal de vaststelling en de wijzigingen van de voorwaarden zelf door de toezichthouder plaatsvinden bij besluit van algemene strekking, houdende algemeen verbindende voorschriften (AVV). Hiertegen staat, zoals het uitgangspunt in de Algemene wet bestuursrecht is, geen bezwaar en beroep open. Dit verlaagt de administratieve lasten en zorgt voor een efficiëntere totstandkoming van de voorwaarden. De inspraakprocedure in de formele (internet)markconsultatie zorgt voor een grotere maatschappelijke acceptatie.

Subsidiair voorstel: dit voorstel strekt ertoe om automatisch de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toe te passen op de voorbereiding van codewijzigingsbesluiten en de specifieke voorbereiding met de representatieve organisaties ten gunste hiervan te schrappen uit de wet. Dit is alleen nuttig indien codewijzigingen geen AVV's zijn. Belanghebbenden die in een eerdere fase in de procedure een zienswijze hebben ingediend kunnen dan rechtstreeks beroep instellen. TenneT acht deze optie minder efficiënt dan de voorgaande optie.

Verder merkt TenneT het volgende op bij de in het consultatiedocument voorgestelde procedure voor de totstandkoming van nationale codes.

- Het is onduidelijk hoe een gezamenlijk overleg van netbeheerders en representatieve organisaties zou moeten functioneren. Dit dient verder uitgewerkt te worden. TenneT vindt het niet verstandig om niet-netbeheerders zelfstandig technische codewijzigingsvoorstellen te laten doen. Temeer daar een dergelijk recht van initiatief niet in lijn is met de wijze waarop Europese netcodes tot stand komen. Op Europees niveau vindt reeds een brede consultatie plaats, er is geen behoefte om dit op ieder

permanent- en/of tijdelijk niet beïnvloedbaar zijn.

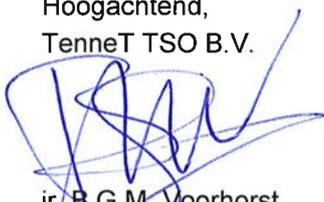
nationaal niveau over te doen. De ruimte om af te wijken van het Europees kader is gering en nadere specificaties op Nederlands codeniveau zijn noodzakelijk om het belang van de transportdienst te dienen, wat de primaire verantwoordelijkheid is van TenneT en de regionale netbeheerders.

- Waar het gaat om de vaststelling van AVV's, vindt TenneT dat er geen reden is om de Awb-rechtsbescherming daarop van toepassing te verklaren, zoals nu het geval is. Tegen onrechtmatige regelgeving worden belanghebbenden beschermd door de mogelijkheid van exceptieve toetsing door de rechter. Bij beschikkingen van de ACM betreffende de regulering mag de bezwaarfase worden afgeschaft; beroep daartegen moet echter wel altijd mogelijk zijn.

8. Europese codes

TenneT kan zich globaal vinden in de procedure zoals die omschreven is in het consultatiedocument. Een verdere voortzetting van de werkwijze, waarin de landelijke netbeheerder een belangrijke rol vervult bij de totstandkoming van de Europese netcodes, is volgens TenneT onontbeerlijk. Er moet van uit worden gegaan dat de Europese netcodes, die zeer technisch van aard zijn, minimumvereisten zullen bevatten die nationaal aanvulling behoeven om de betrouwbaarheid van de transportdienst en daarmee de voorzieningszekerheid te kunnen borgen. Naar verwachting zullen de Nederlandse Netcode en Systeemcode Elektriciteit (en later wellicht ook de Tarievcodes Elektriciteit) sterk worden gewijzigd. TenneT rekt het zich tot haar taak om de impact van de voorstellen voor nieuwe Europese netcodes op het Nederlandse elektriciteitsinfrastructuur, zorgvuldig te monitoren en daar waar mogelijk op te anticiperen en daar, met het oog op de comitologie-procedure, nauw contact met het ministerie over te onderhouden.

Hoogachtend,
TenneT TSO B.V.



ir. B.G.M. Voorhorst
Operationeel Directeur