Ons kenmerk: ACM/DE/2016/206757
Zaaknummer: 15.0384.52
Datum

GEWIJZIGD METHODEBESLUIT REGIONALE NETBEHEERDERS GAS 2014 – 2016

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet.

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding en leeswijzer 4

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit 7

3 Wettelijk kader 12

4 Context van dit besluit 14

4.1 Inhoudelijke context 14
4.2 Samenhang met andere besluiten 16
4.3 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 19
4.4 De tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016 20

5 Beoordelingskader 21

5.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering 21
5.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk 22
5.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid 23
5.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport 26
5.5 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau 29
5.6 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 31
5.7 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016 35

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten 39

6.1 Behaalde resultaten: Rapport Berenschot 39
6.2 Toekomstbestendigheid: Rapport PricewaterhouseCoopers 39
6.3 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek 43

7 Uitgangspunten van de methode van regulering 46

7.1 Tariefregulering en maatstafconcurrentie 46
7.2 Duur van de reguleringsperiode 49
7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina 50

8 Methode tot vaststelling van de x-factor 52

8.1 Kernbegrippen 52
8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters 55
8.2.1 Redelijk rendement 55
8.2.2 Regulatorische kosten 57

8.2.3 Samengestelde output 63
8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten 68
8.3.1 Begininkomsten op het efficiënte kostenniveau? 68
8.3.2 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2013 73
8.3.3 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2013 78
8.3.4 Resultaat 101
8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten 102
8.4.1 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2016 102
8.4.2 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2016 103
8.4.3 Resultaat 104
8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor 104

9 Methode tot vaststelling van de q-factor 106

10 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina 109

11 Relatie tot tarievenbesluiten 111

12 Dictum 115

Begrippenlijst 116

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules

Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC

Bijlage 3: Reactie op de zienswijzen van belanghebbenden

1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 81, eerste lid, van de Gaswet. Op grond hiervan moet ACM de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x-factor), de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm (hierna: q-factor) en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumina) vaststellen. Dit besluit is van toepassing op alle netbeheerders die gastransportnetten in beheer hebben en als netbeheerder zijn aangewezen[1] met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (hierna: regionale netbeheerders gas of netbeheerders). Voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services (hierna: GTS), stelt ACM separaat de methode van regulering vast.[2]

2. Met dit besluit stelt ACM een methode tot vaststelling van de x-factor, een methode tot vaststelling van de q-factor en een methode tot vaststelling van de rekenvolumina voor regionale netbeheerders gas (hierna: methodebesluit) vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 (hierna: vijfde reguleringsperiode). ACM bouwt in belangrijke mate voort op eerder genomen besluiten, daarover gevolgde rechterlijke procedures en uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb).

2a. ACM heeft de hierboven bedoelde methode voor de vijfde reguleringsperiode voor het eerst bij besluit van 26 september 2013 (hierna: eerste methodebesluit)[2a] vastgesteld. Op 5 maart 2015 heeft het CBb een tussenuitspraak gedaan over de beroepsgronden gericht tegen dit eerste methodebesluit.[2b] Het CBb draagt ACM op de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken te herstellen dan wel een nieuw methodebesluit daarvoor in de plaats te nemen. Het onderhavige besluit is het gewijzigd methodebesluit (hierna: gewijzigd methodebesluit).

3. ACM is zich ervan bewust dat er voorstellen tot wijziging van de Gaswet bij de Eerste Kamer zijn ingediend. ACM stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben

---

[1] In casu: Cogas Infra & Beheer B.V. (hierna: Cogas), DELTA Netwerkbedrijf B.V. (hierna: DNWB), Endinet B.V. (hierna: Endinet), Enexis B.V. (hierna: Enexis), Liander N.V. (hierna: Liander), N.V. RENDO (hierna: Rendo), Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin), Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland) en Zebra Gasnetwerk B.V. (hierna: Zebra).

[2] Ingevolge artikel 82, tweede lid, van de Gaswet.

[2a] Besluit met kenmerk ACM/DE/2013/103998/549 en zaaknummer 103998.

[2b] ECLI:NL:CBB:2015:45.

en dat zij in het algemeen de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen of bijzondere omstandigheden daartoe nopen. ACM abstraheert daarom in beginsel in dit besluit van deze wijzigingen.

Opbouw van het besluit

4. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt allereerst de procedure beschreven die is gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. Vervolgens beschrijft ACM in de hoofdstukken 3 tot en met 5 welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van ACM bij de totstandkoming van de methode tot vaststelling van de x-factor, van de q-factor en van de rekenvolumina te motiveren. In hoofdstuk 6 schetst ACM aan de hand van een tweetal onderzoeken een aantal belangrijke ontwikkelingen en inzichten die zij heeft meegewogen bij het opstellen van dit besluit. Voorts bespreekt ACM in dit hoofdstuk welke wijzigingen in de methode zij heeft doorgevoerd ten opzichte van de tijdens de vierde reguleringsperiode geldende methode.

5. Vervolgens geeft ACM in hoofdstuk 7 een beschrijving van de uitgangspunten van de reguleringssystematiek en in hoofdstuk 8 wordt de methode tot vaststelling van de x-factor beschreven. ACM gaat hierbij ook in op de kernbegrippen met betrekking tot de x-factor. Vervolgens beschrijft ACM in hoofdstuk 9 de methode tot vaststelling van de q-factor en in hoofdstuk 10 de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. Hoofdstuk 11 beschrijft de relatie tussen dit methodebesluit en de toekomstig jaarlijks vast te stellen tarievenbesluiten tijdens de vijfde reguleringsperiode. ACM eindigt het besluit met haar dictum in hoofdstuk 12.

6. Na de hoofdstukken volgt de begrippenlijst. Deze, niet uitputtende, lijst bevat een overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

7. ACM heeft drie bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit.

8. Bijlage 1 bevat een, naar aanleiding van de tussenuitpraak van het CBb gewijzigde, uitwerking van de methode tot vaststelling van de x-factor, van de q-factor en van de rekenvolumina in rekenkundige formules. Waar ACM in dit besluit verwijst naar formules, doelt zij op de formules in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ACM het redelijk rendement (ook wel ‘Weighted Average Cost of Capital’, hierna: de WACC) op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. Bijlage 3 bevat een weergave van de ingediende zienswijzen ten aanzien van het eerste methodebesluit.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

9. Ingevolge artikel 81, eerste lid, van de Gaswet stelt ACM de methoden tot vaststelling van de x-factor, van de q-factor en van de rekenvolumina vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.

10. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informerend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor de regionale netbeheerders gas en elektriciteit, GTS en TenneT TSO B.V (hierna: TenneT). Voor de klankbordgroep heeft ACM de regionale netbeheerders, GTS, TenneT, 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 uitgenodigd.[3]

11. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van negentien organisaties zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.[4] Er hebben in totaal tien bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan de eerste plaatsvond op 9 februari 2012 gevolgd door bijeenkomsten op 29 maart 2012, 24 augustus 2012, 5 oktober 2012, 11 oktober 2012, 14 november 2012, 6 december 2012, 13 december 2012, 20 december 2012 en 12 maart 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen en alle voorafgaand aan de publicatie van onderhavig besluit ontvangen standpunten verwoord in correspondentie in aanmerking genomen in haar besluitvorming. De documenten zijn gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.

12. Daarnaast heeft ACM over een aantal specifieke onderwerpen apart met netbeheerders overlegd. Doel van deze overleggen was het verkrijgen van technische of financiële informatie van de netbeheerders. Deze overleggen hebben plaatsgevonden op 13 augustus, 4

---

[3] ACM merkt op dat het merendeel van de genodigden niet belanghebbend is bij alle methodebesluiten, maar slechts bij één of enkele methodebesluiten.

[4] De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas), DNWB, Endinet, European Federation of Energy Traders (hierna: EFET), Energie-Nederland, Enexis, Federatie voor de Metaal- en Electrotechnische Industrie (hierna: FME-CWM), GTS, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland samen met Ondernemersorganisatie Glaskracht Nederland (hierna: LTO Glaskracht), Liander, Netbeheer Nederland, Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (hierna: Nogepa), Rendo, Stedin, de Stichting Duurzame Energie Koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW), Vereniging Gasopslag Nederland (hierna: VGN) en Westland.

september, 23 oktober en 18 december 2012 en 19 februari 2013. ACM heeft de conclusies van deze overleggen tijdens latere bijeenkomsten met de klankbordgroep teruggekoppeld aan alle betrokken partijen.

13. ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de voorbereiding van dit besluit.

14. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 1 mei 2013 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. Tegelijk met de terinzagelegging heeft ACM in de Staatscourant van 1 mei 2013 kennis gegeven van het ontwerpbesluit. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.

15. Op 30 mei 2013 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting heeft ACM gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl. Ook heeft ACM de schriftelijke zienswijzen gepubliceerd op dezelfde internetpagina. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzenperiode. In bijlage 3 van dit besluit geeft ACM haar reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft ACM dit in het besluit duidelijk aangegeven.

16. Op 30 juli 2013 heeft ACM de resultaten van de studie naar de besparingen als gevolg van de invoering van het marktmodel en de studies naar kosten van de inkoop van netverliezen gas gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl. Tegelijkertijd heeft ACM op dezelfde internetpagina gepubliceerd hoe zij voornemens is de resultaten en nieuwe inzichten uit deze studies te verwerken in het onderhavige besluit. Naar aanleiding van een uitspraak[5] van het CBb heeft ACM op dezelfde datum gepubliceerd wat haar voornemens zijn met betrekking tot de behandeling van afgekochte precario. Per brief van 30 juli 2013 heeft ACM partijen op deze publicaties geattendeerd en hen de gelegenheid gegeven om tot 23 augustus 2013 schriftelijk op deze studies en voornemens te reageren. ACM heeft de schriftelijke reacties op haar internetpagina gepubliceerd. In bijlage 3 van dit besluit reageert ACM op de ontvangen schriftelijke reacties. Indien een reactie heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft ACM dit in het besluit duidelijk aangegeven.

[5] CBb 27 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ7814.

17. Naar aanleiding hiervan is de voorbereidingsprocedure uitgebreid met nog twee laatste bijeenkomsten met de hierboven genoemde klankbordgroep op 27 augustus 2013 en 10 september 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.

De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

17a. Bij tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft het CBb geoordeeld dat het eerste methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode niet draagkrachtig is gemotiveerd voor zover het betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC. Tevens moet, zo oordeelt het CBb, dit methodebesluit worden aangepast in verband met de daarin voorziene vergoeding wegens de inkoop van netverliezen. In het belang van een spoedige beëindiging van het geschil heeft het CBb ACM opgedragen om binnen zes maanden na de verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak.

17b. Bij brief van 29 april 2015 heeft ACM het CBb verzocht om verlenging van de termijn van zes maanden waarbinnen ACM de gebreken dient te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen. ACM heeft het CBb verzocht om de termijn te stellen op zes maanden nadat het CBb heeft geoordeeld over het verzoek van ACM tot rectificatie van de tussenuitspraak inzake het methodebesluit voor GTS (ECLI:NL:CBB:2015:44) en de beroepsgronden gericht tegen het methodebesluit transporttaken TenneT en het methodebesluit systeemtaken TenneT voor de reguleringsperiode 2014-2016. In reactie daarop heeft Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders bij brief van 1 juni 2015 het CBb verzocht het uitstelverzoek van ACM af te wijzen en ACM te houden aan de termijn vermeld in het dictum van de tussenuitspraak. Daarnaast verzoekt Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders om met betrekking tot de WACC een boven de partijen staande deskundige aan te wijzen die met gezag zou kunnen rapporteren over de wijze van financiering van een efficiënt gefinancierde netbeheerder. Bij brief van 4 juni 2015 heeft ook GTS het CBb verzocht om ACM geen uitstel te verlenen en tevens aangegeven het – voor haar beroep – niet nodig te achten een deskundige te benoemen. Bij brief van 9 juni 2015 heeft het CBb gereageerd op de brieven van Netbeheer Nederland en GTS met de mededeling dat hij geen verzoek van ACM heeft ontvangen en niet voornemens te zijn uitstel te verlenen of een deskundige te benoemen.

17c. Bij brief van 11 juni 2015 heeft ACM het CBb nogmaals het verzoek om uitstel toegestuurd dat zij reeds op 29 april 2015 aan het CBb had toegezonden. Hierbij heeft ACM het CBb

verzocht om de beslissing te heroverwegen en het verzoek om uitstel alsnog te beoordelen en toe te kennen. In reactie daarop heeft Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders bij brief van 12 juni 2015 het CBb wederom verzocht het uitstel niet te verlenen. Ook GTS heeft bij brief van 12 juni 2015 bij het CBb aangegeven dat er geen aanleiding is tot uitstel. Bij brief van 4 augustus 2015, door ACM ontvangen op 5 augustus 2015, heeft het CBb het verzoek om uitstel van ACM afgewezen.

17d. De aanpassing van het eerste methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode in verband met de daarin voorziene vergoeding wegens de inkoop van netverliezen vergt een nieuw besluit van ACM. Aangezien dit een inhoudelijke wijziging van het eerste methodebesluit betreft, heeft ACM op 28 mei 2015 een bijeenkomst van de klankbordgroep georganiseerd ter invulling van de wettelijke verplichting om over de vast te stellen methode overleg te voeren met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt. Tijdens deze bijeenkomst is besproken hoe ACM voornemens is gevolg te geven aan dit deel van de opdracht die het CBb haar in de tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft gegeven.

17e. Vertegenwoordigers van dertien organisaties hebben zich uiteindelijk aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep, te weten vertegenwoordigers van Cogas, DNWB, Endinet, Enexis, GTS, Liander, Netbeheer Nederland, RENDO, Stedin, TenneT, VEMW, Westland en Zebra. Op 17 juni 2015 heeft ACM het verslag van de bijeenkomst van 28 mei 2015 aan deze organisaties toegestuurd.

17f. ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de voorbereiding van het gewijzigd methodebesluit. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 1 september 2015 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken voor een periode van zes weken ter inzage gelegd. Tegelijk met de terinzagelegging heeft ACM in de Staatscourant van 1 september 2015 (nr. 27749) kennis gegeven van het ontwerpbesluit. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.

17g. De regionale netbeheerders gas hebben per e-mail van 15 september 2015 aan ACM medegedeeld dat zij geen gebruik wensen te maken van de mogelijkheid van een hoorzitting met betrekking tot het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. Voorts hebben de regionale netbeheerders gas per e-mail van 12 oktober 2015 aan ACM laten weten geen opmerkingen te hebben op het ontwerpbesluit. Ook andere partijen hebben geen gebruik gemaakt van de

mogelijkheid van een hoorzitting. Voorts heeft ACM geen schriftelijke zienswijzen ontvangen.

De tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

17h. Bij tussenuitspraak van 12 januari 2016 heeft het CBb geoordeeld dat ACM niet aan de eerste wijzigingsopdracht heeft voldaan. Het CBb heeft ACM opgedragen om binnen één maand na de verzending van de tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak. Het CBb draagt ACM op om in overleg met appellanten de kostenvoet vreemd vermogen opnieuw te bepalen.

17i. ACM heeft op 21 januari 2016 en 3 februari 2016 overleg gevoerd met appellanten.[6] Gelet op de opdracht van het CBb om (alleen) overleg met appellanten te voeren en de korte termijn waarbinnen ACM deze opdracht moet uitvoeren, was het niet mogelijk het herstelbesluit voor te bereiden met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb. Dit heeft tot gevolg dat andere belanghebbenden niet hebben kunnen reageren op het herstelbesluit.

[6] Verslagen op www.acm.nl.

3 Wettelijk kader

18. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bepalingen die gezamenlijk de wettelijke basis vormen voor dit besluit. Daarnaast maakt ACM melding van een artikel waarin haar een nieuwe bevoegdheid is toegekend.

Bevoegdheidsgrondslag

19. De bevoegdheidsgrondslag van dit besluit is vastgelegd in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet. Dit artikel luidt:
"De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd, de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast. Het besluit tot vaststelling van de methode geldt voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar."

20. Artikel 81, tweede lid, van de Gaswet luidt:
"De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering heeft onder meer ten doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd."

21. Artikel 81, derde lid, van de Gaswet luidt:
"De kwaliteitsterm geeft de aanpassing van de tarieven in verband met de geleverde kwaliteit aan en heeft ten doel netbeheerders te stimuleren om de kwaliteit van hun transportdienst te optimaliseren."

22. Artikel 81, vierde lid, van de Gaswet luidt:
"De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 81b, zijn gebaseerd op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of worden door de Autoriteit Consument en Markt geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven."[7]

[7] Bij artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet is bepaald dat iedere netbeheerder die het transport van gas verricht dat bestemd is voor levering aan afnemers jaarlijks voor 1 oktober aan ACM een voorstel zendt voor de tarieven die deze

Overige relevante wetgeving

23. Per 1 juli 2011[8] heeft ACM een nieuwe bevoegdheid gekregen in relatie tot het methodebesluit. ACM kan aan het begin van een reguleringsperiode de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet stelt hierover het volgende:

> *"4. Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 81, eerste lid, niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, kan de Autoriteit Consument en Markt bij de toepassing van de formule, genoemd in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, in plaats van TIt-1, de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is."*[9]

---

netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor het transport van gas aan die afnemers en de dat transport ondersteunende diensten.

[8] Staatsblad 2010, nr. 810.

[9] Dit artikel verwijst naar artikel 81b, eerste lid, onderdeel d van de Gaswet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van onderhavig besluit.

4 Context van dit besluit

24. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de inhoudelijke context van dit besluit. Door deze context te beschrijven, plaatst ACM dit besluit in een breder perspectief. Het breder perspectief bestaat uit een beschrijving van het segment van de gasmarkt waar dit besluit betrekking op heeft en hoe dit besluit samenhangt met andere besluiten van ACM.

4.1 Inhoudelijke context

25. ACM houdt onafhankelijk toezicht op de gasmarkt met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De gasmarkt bestaat uit de segmenten productie, opslag, levering en transport van gas. Bij productie, opslag en levering van gas is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende diensten op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van gas is dit niet het geval. Afnemers met een aansluiting op een bepaald gastransportnet kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten of de aansluiting willen laten onderhouden. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waar zij een aansluiting op hebben.

26. Degene aan wie een net toebehoort, is verplicht voor het beheer van dat net een of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen.[10] De aanwijzing van een netbeheerder behoeft instemming van de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister).[11] GTS is aangewezen als beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijk hoogspanningsnet aangesloten, maar op een fijnmazig gasdistributienet met een regionaal karakter en veelal met een lager drukniveau (hierna: distributienet). Via het landelijk gastransportnet en het distributienet komt het gas uiteindelijk terecht bij de afzonderlijke afnemers. Beheerders van dergelijke distributienetten worden ook wel regionale netbeheerders genoemd. Dit besluit heeft betrekking op de regionale netbeheerders gas.

27. In de Gaswet zijn de beheertaken voor netbeheerders bepaald. Een netbeheerder heeft onder meer tot taak zijn gastransportnet op economische voorwaarden in werking te hebben, te

[10] Ingevolge artikel 2 van de Gaswet. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Gaswet kan een rechtspersoon die de productie, de aankoop of de levering van gas verricht niet worden aangewezen als netbeheerder.

[11] Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Gaswet.

onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet en van het transport van gas waarborgt.[12] Daarnaast heeft een netbeheerder onder meer tot taak koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren en reparaties aan zijn gastransportnet uit te voeren.[13] Netbeheerders hebben er belang bij dat zij de kosten (inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers) die zij maken om te voldoen aan de wettelijke beheertaken, kunnen terugverdienen. Omdat de netbeheerders de noodzakelijke kosten vergoed kunnen krijgen via de transport- en aansluittarieven, komt door de regulering de kwaliteit, en daarmee de leveringszekerheid, niet in gevaar.

28. Ingevolge de artikelen 2, 4 en 10 van de Gaswet hebben netbeheerders een wettelijk monopolie. Zij ondervinden bij het beheer van hun gastransportnetten geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie kan ertoe leiden dat een netbeheerder onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven rekent of tussen verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden in dergelijke gevallen benadeeld. Afnemers zijn gebaat bij bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de netbeheerder en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Ook indien de netbeheerder een hoger rendement behaalt dan in het economisch verkeer gebruikelijk, worden afnemers benadeeld. Dat afnemers in dergelijke gevallen benadeeld worden klemt des te meer, omdat zij niet in staat zijn om te kiezen voor een aansluiting op een distributienet van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”*.[14]

29. De wetgever heeft ACM daarom belast met de taak om een methode vast te stellen waarmee netbeheerders *“een prikkel krijgen om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie”*[15] en *“netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering”*[16] krijgen. Indien dat het geval is, resulteert naar de mening van ACM een optimale balans tussen de prijs en de kwaliteit van de geleverde diensten. Met de vaststelling van een dergelijke methode reguleert ACM het gedrag van deze bedrijven die zich in een monopoloïde situatie bevinden. ACM beoogt daarmee een optimale balans te vinden tussen de belangen van de diverse betrokkenen. Toepassing van een dergelijke methode leidt uiteindelijk tot een x-factor, een q-factor en rekenvolumina voor elke netbeheerder

[12] Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Gaswet.

[13] Ingevolge artikel 10, derde lid, van de Gaswet.

[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

afzonderlijk. De x-factor, q-factor en de rekenvolumina leiden op hun beurt weer tot de tarieven die elke netbeheerder ten hoogste mag berekenen voor de gereguleerde diensten die hij aanbiedt. Kortom, op deze wijze bevordert ACM door middel van marktwerking de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders en de meest doelmatige kwaliteit van het transport zoals bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet.

4.2 Samenhang met andere besluiten

Van methodebesluit…

30. Jaarlijks stelt ACM in afzonderlijke tarievenbesluiten de maximum transport- en aansluittarieven vast die elke netbeheerder in rekening mag brengen. ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze tarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide x-factoren, q-factoren en rekenvolumina per netbeheerder. ACM hecht hier aan omdat deze begrippen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Anderzijds wordt op deze manier duidelijk waarom ACM bepaalde begrippen (zoals bijvoorbeeld het begrip 'totale inkomsten') gebruikt bij de methode tot vaststelling van de x-factor.

31. ACM stelt met dit methodebesluit drie (rekenkundige) procedures vast: één methode tot vaststelling van de x-factor, één methode tot vaststelling van de q-factor en één methode tot vaststelling van de rekenvolumina.

…via x-factor-, q-factor- en rekenvoluminabesluiten…

32. Vervolgens past ACM de methoden uit het methodebesluit toe om onder meer de hoogte van de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk vast te stellen (hierna: x-factor-, q-factor - en rekenvoluminabesluit). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 81a, eerste en tweede lid, van de Gaswet:

> *"1. Ten behoeve van het voorstel, bedoeld in artikel 81b, stelt de Autoriteit Consument en Markt voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar vast:*
> *a. de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering,*
> *b. de kwaliteitsterm, en*
> *c. het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld.*
> *2. De Autoriteit Consument en Markt kan het in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde rekenvolume gedurende de in dat lid bedoelde periode wijzigen."*

…naar tarievenbesluiten

33. Mede met inachtneming van de door ACM vastgestelde x-factor, q-factor en rekenvolumina zendt iedere netbeheerder jaarlijks aan ACM een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de netbeheertaken. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 81b, eerste en tweede lid, van de Gaswet:

"1. Iedere netbeheerder die het transport van gas verricht dat bestemd is voor levering aan afnemers zendt jaarlijks voor 1 oktober aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor het transport van gas aan die afnemers en de dat transport ondersteunende diensten, met inachtneming van:
a. het uitgangspunt dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken,
b. de tariefstructuren vastgesteld op grond van artikel 12f of 12g,
c. het bepaalde bij of krachtens artikel 81a, en
d. de formule:

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

waarbij:
TI_t = de totale inkomsten uit de tarieven uit het jaar t, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in het jaar t en het op basis van artikel 81a, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld;
TI_{t-1} = de totale inkomsten uit de tarieven in het jaar voorafgaande aan het jaar t, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in het jaar t-1 en het op basis van artikel 81a, onderdeel c, vastgestelde rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld;
cpi = de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens), berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan het jaar t, en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan het jaar t, zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek;
x = de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering;
q = de kwaliteitsterm, die de aanpassing van de tarieven in verband met de geleverde kwaliteit aangeeft.
e. de gemaakte kosten voor investeringen, bedoeld in artikel 39e of 39f, tweede lid, voor zover deze kosten doelmatig zijn;

f. het totaal van de gemaakte kosten voor een verwerving van een bestaand net waarvoor nog niet eerder een netbeheerder was aangewezen door of met instemming van Onze Minister en voor de investeringen tot aanpassing van dat verworven net waardoor aan de bij of krachtens deze wet daaraan gestelde eisen wordt voldaan, voor zover deze kosten doelmatig zijn."

34. Met ingang van 1 juli 2011 is de oorspronkelijk in artikel 81b, tweede lid, van de Gaswet vervatte regeling voor de vergoeding van aanmerkelijke investeringen vervangen door de regeling voor de vergoeding van uitbreidingsinvesteringen, onder andere neergelegd in het hierboven genoemde artikel 81b, eerste lid, onder e van de Gaswet.

35. Voor aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voorafgaand aan de datum van 1 juli 2011, heeft de wetgever voorzien in overgangsrecht. Artikel IIIA van de Wet van 2 december 2010 luidt:

"Voor uitzonderlijke en aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3, van de Wet van 2 december 2010 tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Stb. 2010, 810), gelden artikel 81b, tweede lid, van de Gaswet en 41b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, zoals zij luidden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3."

36. Uiteindelijk stelt ACM de tarieven met betrekking tot het transport van gas en de transport ondersteunende diensten voor iedere netbeheerder jaarlijks vast (hierna: tarievenbesluit). Dit tarievenbesluit bevat de transporttarieven die afnemers van gas ten hoogste moeten betalen. De wettelijke grondslag voor het tarievenbesluit is artikel 81c, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet, waarbij ACM een correctie kan respectievelijk zal moeten toepassen op grond van het tweede respectievelijk het vijfde lid van dat artikel:

"1. De Autoriteit Consument en Markt stelt met betrekking tot het transport van gas dat bestemd is voor levering aan afnemers voor iedere netbeheerder de tarieven, die kunnen verschillen voor de verschillende netbeheerders en voor de onderscheiden tariefdragers en die deze ten hoogste mag berekenen voor het transport van dat gas en de dat transport ondersteunende diensten, jaarlijks vast.
2. De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t

corrigeren, indien de tarieven die golden in het jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:
a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van artikel 6:18 van de Algemene wet bestuursrecht zijn gewijzigd;
b. zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en de Autoriteit Consument en Markt, indien zij de beschikking had over juiste of volledige gegevens, tarieven zou hebben vastgesteld die in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven;
c. zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.
d. zijn vastgesteld met gebruikmaking van gegevens omtrent kosten voor bepaalde diensten, terwijl netbeheerders die diensten in het jaar t of een gedeelte van jaar t niet hebben geleverd of voor die diensten geen of minder kosten hebben gemaakt.
3. Indien het voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 81b, eerste lid, aan de Autoriteit Consument en Markt is gezonden, stelt deze de tarieven voor de desbetreffende netbeheerder uit eigen beweging vast met inachtneming van artikel 81b.
(…)
5. Indien een besluit op grond van artikel 81, eerste lid, of 81a, eerste lid, bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is vernietigd of bij een onherroepelijk besluit op bezwaar is herroepen, herberekent de Autoriteit Consument en Markt de tarieven, bedoeld in het eerste lid, met toepassing van de met inachtneming van die uitspraak of dat besluit op bezwaar gecorrigeerde methode onderscheidenlijk gecorrigeerde doelmatigheidskorting, kwaliteitsterm of rekenvolume, en verdisconteert zij de uitkomsten van deze herberekening in de eerstvolgende op grond van het eerste lid vast te stellen tarieven. Daarbij worden deze herberekening en de wijze waarop de uitkomsten daarvan in de tarieven zijn verdisconteerd separaat weergegeven."

4.3 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

36a. In zijn tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft het CBb geoordeeld dat het eerste methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode niet draagkrachtig is gemotiveerd voor zover het betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC. Tevens moet, zo oordeelt het CBb, dit methodebesluit worden aangepast in verband met de daarin voorziene vergoeding wegens de inkoop van netverliezen.

36b. Het CBb verbond aan dit oordeel de volgende opdracht voor ACM:

Het College:
- draagt ACM op om binnen 6 maanden na de verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

4.4 De tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

36c In de tussenuitspraak van 12 januari 2016 heeft het CBb geoordeeld dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 een gebrek in de WACC moet herstellen. Het CBb verbond aan dit oordeel de volgende opdracht voor ACM:

Het College:

- *draagt ACM op om binnen een maand na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;*
- *houdt iedere verdere beslissing aan.*

5 Beoordelingskader

37. In dit hoofdstuk beschrijft ACM in de paragrafen 5.1 tot en met 5.5 de wettelijke doelstellingen inclusief de toelichtingen uit de parlementaire geschiedenis en geeft ACM aan welk beoordelingskader zij hanteert voor de methoden tot vaststelling van de x-factor, van de q-factor en van de rekenvolumina. Deze doelstellingen zijn op hoofdlijnen benoemd en beschreven in artikel 81, eerste, derde, vierde en vijfde lid, van de Gaswet. Tot slot legt ACM in paragraaf 5.5 uit hoe zij de bevoegdheid om de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau vast te stellen (artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet) interpreteert aan de hand van de toelichting uit de parlementaire geschiedenis.

5.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

38. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet is vastgelegd dat ACM de methode vaststelt, met in achtneming van het belang dat door middel van marktwerking, de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bevorderd. Bij de totstandkoming van dit artikel is dit als volgt toegelicht:
"In een markt met concurrentie betekent doelmatig handelen dat een bedrijf alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn en kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers van het bedrijf. Een bedrijf dat niet efficiënt handelt of meer dan een redelijk rendement uitkeert aan haar kapitaalverschaffers, zal in een concurrerende markt niet kunnen voortbestaan. Immers, de klanten van dit bedrijf zullen kiezen voor de goedkopere concurrent waar zij meer waar voor hun geld krijgen. De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopoloïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid. Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiencyniveau dienen te verhogen."[17]

[17] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

39. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die inkomsten ontvangt die dekkend zijn voor de kosten[18] die hij noodzakelijkerwijs moet maken in de uitvoering van zijn wettelijke taken. Ook is daarin aangegeven dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden. Dit laatste interpreteert ACM als volgt. Netbeheerders mogen in beginsel een redelijk rendement behalen, dat wil zeggen een rendement dat niet hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. ACM bepaalt voor de berekening van dit redelijk rendement welk rendement in het economisch verkeer gebruikelijk is.[19] Binnen een reguleringsperiode kan een netbeheerder, door zijn bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiedoelstelling nodig is, echter een hoger rendement behalen dan dit redelijk rendement. Omdat netbeheerders dit extra rendement boven het redelijk rendement gedurende de reguleringsperiode mogen behouden, worden zij geprikkeld om de doelmatigheid van hun bedrijfsvoering te vergroten.

5.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

40. In artikel 81, tweede lid, van de Gaswet heeft de wetgever de doelstellingen nader beschreven. Het gaat dan onder meer om het doel dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. De rendementsdoelstelling is ook in de hiervoor geciteerde parlementaire geschiedenis nader toegelicht.

41. De zinsnede in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet “ten behoeve van afnemers” betekent volgens ACM dat uiteindelijk afnemers moeten profiteren van doorgevoerde efficiëntieverbeteringen van netbeheerders. Daarom mogen netbeheerders het extra rendement boven het redelijk rendement slechts tijdelijk behouden. Doordat de netbeheerders dit extra rendement mogen behouden worden zij geprikkeld om doelmatiger te werken. Daarbij is het zaak dat de periode dat deze extra rendementen behaald mogen worden beperkt is, zodat de netbeheerders iedere periode weer opnieuw worden gestimuleerd om extra rendementen te behalen. Op termijn dienen de netbeheerders de behaalde voordelen daarom door te geven aan afnemers. ACM zorgt hiervoor via de toepassing van maatstafconcurrentie als reguleringsinstrument. De prestaties van netbeheerders in het verleden bepalen hierbij de inkomsten voor de toekomst (zie ook paragraaf 7.1).

---

[18] ACM bedoelt hier de kosten inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.

[19] Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

5.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

42. In artikel 81, tweede lid, van de Gaswet heeft de wetgever tevens beschreven dat de x-factor onder meer ten doel heeft te bereiken dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd. Aan dit doel is in de parlementaire geschiedenis van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) ruime aandacht besteed. Twee verschillende begrippen staan hierbij centraal: 'kostenverschillen' en 'tariefverschillen'. In de volgende twee randnummers volgen per begrip de relevante passages uit de parlementaire geschiedenis.

43. Wat betreft kostenverschillen tussen netbeheerders zijn de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis van belang:
"Bij de korting voor de netwerkbedrijven zal rekening worden gehouden met de factoren die van invloed zijn op het doelmatig handelen en uitvoeren van werkzaamheden en zullen verschillen in kosten die veroorzaakt worden door regionaal objectiveerbare factoren apart kunnen blijven bestaan. Verschillen in kosten die te maken hebben met besluiten die in het verleden zijn genomen en die tot een afwijkende kostenstructuur leiden, zullen zo spoedig mogelijk moeten worden weggewerkt. Daarna zal in beginsel sprake zijn van één landelijk geldende efficiencykorting, zij het dat er verschillen mogelijk zijn in de korting voor de landelijk netbeheerder en voor de overige netbeheerders."[20]

"In de eerste plaats wordt het tweede lid aangepast aan de bedoeling van de wetgever inzake het vaststellen van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (de x-factor). Uit de wetgeschiedenis blijkt dat een per netbeheerder verschillende x-factor gehanteerd zou moeten kunnen worden, namelijk een generieke korting, gecorrigeerd met een factor die bepaald wordt door rekening te houden met door de netbeheerder niet-beïnvloedbare omstandigheden als bodemgesteldheid, aansluitdichtheid, netconfiguratie en kosten van inkoop van netdiensten van, bijvoorbeeld TenneT."[21]

"De bepaling dat de korting mede dient om de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de netbeheerders te bevorderen kan als volgt nog nader worden toegelicht. Om de bedrijven te stimuleren de gewenste doelmatigheidsverbeteringen te realiseren voorziet de wet in een korting op de tarieven (x-factor). Bedrijven die beter

[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

[21] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 174, nr. 8, p. 5.

presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden. Om er voor te zorgen dat de verschillende bedrijven een even grote kans hebben om de efficiencydoelstelling te behalen, is het van belang dat eerst efficiencyverschillen tussen de bedrijven worden weggenomen. Immers, een bedrijf dat erg inefficiënt is kan makkelijker een grotere efficiencyverbetering behalen dan een bedrijf dat wel efficiënt is. In de wetgevingsgeschiedenis is daarom destijds al aangegeven dat een overgangsperiode nodig is om deze efficiencyverschillen weg te werken. Het wegwerken van deze efficiencyverschillen kan alleen maar via een individuele efficiencykorting. De mogelijkheid van zo'n korting werd, zoals hiervoor is vermeld, uitdrukkelijk in de wettekst vastgelegd door middel van de tweede nota van wijziging. Niet voldoende duidelijk werd hierbij dat een van de doelstellingen van die korting is het wegwerken van individuele efficiency-verschillen. In de toelichting op de tweede nota van wijziging is alleen ingegaan op een ander element van die individuele korting, namelijk individuele niet-beïnvloedbare omstandigheden. Dat blijft uiteraard een permanent onderdeel bij de vaststelling van de individuele factor. Het wegwerken van efficiency-verschillen is een element dat alleen in de eerste fase een rol speelt."[22]

44. Wat betreft tariefverschillen tussen netbeheerders zijn de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis van belang:
"De werkwijze betekent een belangrijke verandering in de wijze waarop tarieven worden vastgesteld. Niet langer zullen de door bedrijven opgevoerde kosten als uitgangspunt gelden. In plaats daarvan zal worden beoordeeld hoe bedrijven presteren, gelet op onderlinge en eventueel een internationale vergelijking van netbeheerders, respectievelijk vergunninghouders, op basis van zogenaamde prestatie-indicatoren. De best presterende bedrijven zullen als richtpunt dienen voor hetgeen waaraan iedere overige netbeheerder dan wel vergunninghouder uiteindelijk zal moeten voldoen. Het doel van deze outputsturing en vergelijking op basis van prestatie-indicatoren (ook wel aangeduid als 'benchmarking') is om de efficiency van netbeheerders en de vergunninghouders te verbeteren en de hoogte en opbouw van de tarieven naar een vergelijkbaar niveau te laten ontwikkelen."[23]

"Dit betekent dat, na een overgangsperiode, in principe sprake zal zijn van landelijk uniforme tarieven voor de levering aan beschermde afnemers. (…) Wat dat betreft is er een verschil met de systematiek van de netwerktarieven: daar is het mogelijk dat er structureel verschillen blijven bestaan in verband met objectiveerbare factoren die per regio kunnen verschillen."[24]

---

[22] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

[23] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3 en 4.

[24] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 4.

"Zolang er tariefverschillen tussen bedrijven bestaan die niet objectief verklaarbaar zijn, zal de directeur van de dienst daar toezicht op houden. Omdat gestreefd moet worden naar zo laag mogelijke tarieven, moeten deze historisch bepaalde tariefverschillen verdwijnen. Als het in uitzonderlijke situaties noodzakelijk blijkt om bepaalde bedrijven een langere periode te geven om historisch bepaalde verschillen af te bouwen kan de directeur van de dienst bij de tariefvaststelling daarmee rekening houden."[25]

"Geconstateerde grote regionale verschillen, die niet verklaard kunnen worden op grond van de geografische ligging, en het verschijnsel dat netbeheerders in het verleden hun tariefstelling aanpasten aan specifieke afnemersgroepen, laten zien dat de kostenoriëntatie thans te wensen overlaat. Daarom wordt het uitgangspunt dat de tarieven kostengeoriënteerd dienen te zijn, vastgelegd in het voorgestelde artikel 41b, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet. In deze artikelen is bepaald dat ten aanzien van de totale inkomsten uit de tarieven van een netbeheerder outputregulering plaatsvindt met behulp van de tariefformule en de rekenvolumina, en waarbij de verhouding tussen de onderscheiden tarieven die een netbeheerder in rekening brengt voor de onderscheiden diensten die hij levert, wordt bepaald door de kosten die de netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te kunnen leveren."[26]

45. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat "de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders" bedoeld in artikel 81, tweede lid, van de Gaswet, alleen kan worden bereikt als in de eerste fase van regulering de historische kostenverschillen tussen netbeheerders, behoudens objectiveerbare regionale verschillen (hierna: ORV´s, zie ook paragraaf 8.3.2 en 8.4.1), worden weggewerkt. Alleen in dat geval heeft elke netbeheerder een even grote kans om de efficiëntiedoelstelling te halen. De wetgever heeft niet bepaald hoeveel jaar deze eerste fase bestrijkt. Daarnaast maakt ACM uit de parlementaire geschiedenis op dat het wegwerken van historische kostenverschillen tussen netbeheerders gepaard dient te gaan met het wegwerken van tariefverschillen. Voorts is daarin aangegeven dat verschillen in tarieven gerechtvaardigd kunnen zijn indien hier verschillen in kosten aan ten grondslag liggen.[27]

---

[25] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

[26] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29.

[27] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29. Het betreft hier de op 14 juli 2004 in werking getreden Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer (hierna: I&I-wet).

46. ACM interpreteert bovenstaande en de tekst van artikel 81, tweede lid, van de Gaswet als volgt. Elke netbeheerder moet een even grote kans hebben om de efficiëntiedoelstelling te behalen. Historische kostenverschillen en kostenverschillen als gevolg van ORV's mogen hierbij geen rol spelen. Om deze doelstelling na te streven heeft de wetgever ACM de bevoegdheid gegeven om een *individuele* x-factor[28] op te leggen op de *totale inkomsten* van een netbeheerder. De korting op de totale inkomsten betekent echter wel dat ACM het wegwerken van historische kostenverschillen niet direct kan afdwingen. Immers, door een netbeheerder een korting op de totale inkomsten op te leggen, kan ACM deze netbeheerder slechts stimuleren om zijn kosten te reduceren en zijn bedrijfsvoering daarmee doelmatig in te richten.

47. Tot slot merkt ACM over het wegwerken van tariefverschillen het volgende op. Uit de parlementaire geschiedenis, met name die van de I&I-wet,[29] blijkt dat verschillen in tarieven gerechtvaardigd zijn indien daar verschillen in kosten aan ten grondslag liggen. ACM moet dus streven naar vergelijkbare inkomsten voor vergelijkbare prestaties van netbeheerders. Concreet betekent dit dat de doelstelling is om verschillen in inkomsten per prestatie (output) tussen netbeheerders weg te werken.

5.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport

48. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet is vastgelegd dat ACM de methode vaststelt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking "de meest doelmatige kwaliteit van het transport" wordt bevorderd. In de parlementaire geschiedenis is dit als volgt toegelicht:
"Ook voor de gasnetwerken zal de kwaliteit van de netten expliciet in de regulering worden betrokken. De eigenschappen van de gasnetten en van het te distribueren product gas vragen om een specifieke aanpak, waarin naast leveringsonderbrekingen ook andere, voor de veiligheid en conditie van het net maatgevende grootheden, worden betrokken. Op dit moment werkt DTe een dergelijk systeem uit. Het wetsvoorstel voorziet ten aanzien hiervan in bevoegdheden die DTe nodig heeft om dit systeem in te kunnen voeren."[30]

"Goede netkwaliteit, in casu goede betrouwbaarheid, wordt daarin financieel beloond via de toegestane tarieven van een netbeheerder en minder goede kwaliteit leidt tot korting daarop.

[28] Ingevolge artikel 81a, eerste lid, van de Gaswet.

[29] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372

[30] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p.19.

Het geeft netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering. Voor de regionale netbeheerders van de elektriciteitsdistributienetten heeft de Energiekamer dit systeem toepassingsgereed uitgewerkt. De bepalingen die noodzakelijk zijn voor de toepassing ervan, zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. (…) Bij de optimalisering van de betrouwbaarheid zal de wens van de afnemer centraal staan. Een hogere betrouwbaarheid levert afnemers immers meer nut op: zij hebben immers minder kosten door leveringsonderbrekingen. Om een hogere betrouwbaarheid te leveren moeten netbedrijven hogere kosten maken. Vanuit maatschappelijk economisch oogpunt is het wenselijk dat netbedrijven dat betrouwbaarheidsniveau kiezen waarbij het totaal van de kosten die zij maken ten bate van de betrouwbaarheid en de kosten die afnemers hebben als gevolg van leveringsonderbrekingen, het laagst is. Maatstafconcurrentie is erop gericht te bewerkstelligen dat de gemiddelde betrouwbaarheid tendeert naar dit optimum. Om dit te bereiken wordt de hoogte van de financiële beloning voor goede betrouwbaarheid, en dus de korting op de tarieven voor minder goede betrouwbaarheid, afgeleid van de kosten die afnemers hebben als gevolg van onderbrekingen in het transport van elektriciteit."[31]

49. In artikel 81, derde lid, van de Gaswet heeft de wetgever deze doelstelling nader beschreven. Het gaat dan om het doel dat de netbeheerders worden gestimuleerd om de kwaliteit van hun transportdienst te optimaliseren. De kwaliteitsdoelstelling is in de parlementaire geschiedenis als volgt toegelicht:
"Tevens vroegen zij naar de invulling van de kwaliteitsregulering voor de gasnetten. In het voorgaande antwoord heb ik aangegeven dat netbeheerders financieel beloond of gekort worden op basis van de gerealiseerde betrouwbaarheid. Deze tariefconsequenties worden geëffectueerd via de kwaliteitsterm q. Het wetsvoorstel voorziet met betrekking tot de regulering van tarieven voor het transport van gas dat bestemd is voor afnemers zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid van de Gaswet (kleinverbruikers) in dezelfde mogelijkheden om de kwaliteit van het transport in de regulering te betrekken als met betrekking tot de regulering van tarieven voor het transport van elektriciteit."[32]

"Het systeem heeft tot doel netbeheerders te stimuleren tot het optimaliseren van de kwaliteit van het transport dat zij verrichten via hun netten. Op dit moment staat het kwaliteitsaspect betrouwbaarheid centraal in de reguleringsmethode. Eisen waar de spanningskwaliteit aan moet voldoen zijn opgenomen in de Netcode. In grote trekken werkt het systeem van kwaliteitsregulering zo, dat netbeheerders die een bovengemiddeld goede betrouwbaarheid

[31] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

[32] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 55.

realiseren, daarvoor in een volgende reguleringsperiode via de toegestane tarieven financieel beloond worden op basis van de maatschappelijke waarde van het verschil in kwaliteit. Netbeheerders die een betrouwbaarheid beneden het gemiddelde realiseren, worden via ditzelfde systeem financieel gekort. Deze tariefconsequenties worden geëffectueerd via de kwaliteitsterm q. De directeur DTe stelt de waarde van de kwaliteitsterm q voor elke netbeheerder afzonderlijk vast. Voor elke netbeheerder komt er dus één waarde van q. De reden hiervoor is dat de kwaliteitsterm q betrekking heeft op de betrouwbaarheid van de netvlakken. Netbeheerders worden zo geprikkeld om de waarde van de betrouwbaarheid voor laagspanningsklanten te optimaliseren."[33]

"Ook voor de gasnetwerken zal de kwaliteit van de netten expliciet in de regulering worden betrokken. De eigenschappen van de gasnetten en van het te distribueren product gas vragen om een specifieke aanpak, waarin naast leveringsonderbrekingen ook andere, voor de veiligheid en conditie van het net maatgevende grootheden, worden betrokken."[34]

"De aard van het te transporteren product gas eist een specifieke invulling van de kwaliteitsregulering. Zo zal het kwaliteitsbegrip bij gas in belangrijke mate veiligheidsaspecten betreffen die kenmerkend zijn voor het product gas."[35]

50. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet is vastgelegd dat ACM de methode vaststelt, met in achtneming van het belang dat door middel van marktwerking, de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bevorderd. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de doelstelling 'het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van het transport door middel van marktwerking' door de wetgever is ingevoerd om netbeheerders niet alleen financiële prikkels voor efficiëntieverbetering te geven, maar ook om financiële prikkels voor de kwaliteit van het transport te geven. Het gaat er daarbij onder meer om dat netbeheerders dat betrouwbaarheidsniveau kiezen waarbij het totaal van de kosten die zij maken ten bate van de betrouwbaarheid en de kosten die afnemers onder meer hebben als gevolg van leveringsonderbrekingen het laagst is. Er dient dus te worden gestreefd naar een optimale balans tussen kwaliteit en prijs.

51. Voor gas wordt, blijkens de parlementaire geschiedenis, bij kwaliteit onderscheid gemaakt tussen het kwaliteitsaspect betrouwbaarheid, zoals in het voorgaande randnummer is

---

[33] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54

[34] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

[35] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 55.

beschreven, en het kwaliteitsaspect veiligheid. De eigenschappen van de gastransportnetten eisen volgens de wetgever een specifieke aanpak van kwaliteit, waarbij naast betrouwbaarheid gekeken wordt naar andere maatgevende grootheden, zoals veiligheid en de conditie van de gastransportnetten. De bepaling van het optimum wordt door iedere netbeheerder afzonderlijk gedaan. Van belang hierbij is de beoordeling van het optimum door de afnemers. Tevens kan in het licht van betrouwbaarheid en veiligheid gekeken worden naar de kwaliteit van de dienstverlening.

52. De formule uit artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet regelt dat de door de netbeheerder geleverde kwaliteit wordt meegenomen bij het bepalen van de totale inkomsten die deze netbeheerder mag verdienen. ACM leidt uit de parlementaire geschiedenis af dat dit als volgt moet worden gedaan. Een netbeheerder die een hoger dan gemiddelde kwaliteit levert, krijgt hiervoor via de q-factor een beloning door een verhoging van de totale inkomsten. Een netbeheerder die onder het gemiddelde presteert, krijgt een korting. Op deze manier worden netbeheerders geprikkeld om een optimale balans te vinden tussen doelmatigheid (via de x-factor) en kwaliteit (via de q-factor).

5.5 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau

53. Per 1 juli 2011[36] heeft ACM ten dienste van de tariefregulering van netbeheerders een nieuwe bevoegdheid gekregen.[37] Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet, welke luidt:
"Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 81, eerste lid, niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, kan de Autoriteit Consument en Markt bij de toepassing van de formule, genoemd in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, in plaats van TIt-1, de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is."[38]

[36] Staatsblad 2010, nr. 810.

[37] Tijdens de voorbereiding van dit besluit is de term 'one-off' gebruikt ter beschrijving van deze bevoegdheid. ACM heeft besloten deze term niet meer te hanteren omdat het de indruk kan wekken dat de bevoegdheid alleen tot verlaging ('off') van de inkomsten kan leiden.

[38] Dit artikel verwijst naar artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van onderhavig besluit.

54. In dit artikel wordt verwezen naar de wettelijke formule waarmee ACM, kort gezegd, de totale inkomsten uit tarieven vaststelt. Met deze formule is bepaald dat de totale inkomsten aan het begin van een reguleringsperiode op het niveau worden gesteld van de totale inkomsten aan het eind van de voorafgaande reguleringsperiode. Op grond van de nieuwe bevoegdheid kan ACM, voor de vaststelling van de totale inkomsten aan het begin van de periode, afwijken van de formule en de totale inkomsten vaststellen op het niveau van *de efficiënte kosten* (inclusief een redelijk rendement) in plaats van op het eindniveau van de voorafgaande reguleringsperiode.

55. De toelichting bij artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet luidt:
"In aanvulling daarop voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de reguleringsregels, die de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiencyverbetering, in de tijd beperkt. Deze aanpassing is als volgt inzichtelijk te maken. De geldende systematiek is ontworpen om de efficiency op zodanige wijze te bevorderen dat de nettarieven gedurende een reguleringsperiode van drie tot vijf jaar geleidelijk in overeenstemming worden gebracht met het zogenoemde efficiënte kostenniveau dat door de NMa [thans: ACM] *is bepaald. Qua inkomstenniveau wordt het startpunt van elke reguleringsperiode voor een netbeheerder bepaald door het einde van de voorafgaande periode. Hierdoor blijven tariefschommelingen beperkt. Dit systeem heeft echter ook een mogelijk ongewenst gevolg. Indien immers het inkomstenniveau van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode hoger ligt dan de NMa gewenst acht, dient dit niveau ingevolge de huidige wettelijke regeling toch als basis voor de volgende reguleringsperiode. Daardoor zal die netbeheerder ook aan het begin van de nieuwe periode nog steeds een winst kunnen maken die het op grond van de wet redelijk geachte niveau ("niet meer rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk") te boven gaat. Om te voorkomen dat een dergelijke 'overrendementsituatie' doorwerkt in een volgende reguleringsperiode, wordt in het wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid aan de NMa toegekend. De NMa mag, in afwijking van het geleidelijke tariefverloop volgens de wettelijke formule, de tarieven direct aan het begin van een reguleringsperiode in één keer aanpassen naar een niveau dat overeenkomt met het efficiënte kostenniveau, met inachtneming van een redelijk rendement. Deze aanpassing, die zowel naar beneden als naar boven kan plaatsvinden, heeft invloed op enkele grondslagen van het huidige stelsel (waaronder de geleidelijkheid en de formule waarbij naar het voorgaande jaar wordt gekeken)."*[39]

56. Uit de toelichting volgt onder meer dat met de bepaling de wetgever vooral als doel heeft om 'de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiëntieverbetering in de tijd te beperken.'

[39] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 3, 30/31.

De aanpassing van de begininkomsten kan in dat geval worden gebruikt om de inkomsten van een netbeheerder aan het begin van een reguleringsperiode al gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau, zodat afnemers direct profiteren van efficiëntieverbeteringen van de netbeheerder in de vorige reguleringsperiode. Met de invoering van de bevoegdheid in artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet tornt de wetgever dus niet aan het principe dat netbeheerders *binnen* een reguleringsperiode extra rendement mogen behouden op het moment dat zij efficiënter zijn dan hen via de x-factor is opgelegd. Uit de toelichting volgt ook dat de wetgever de omgekeerde situatie, namelijk een 'onderrendementsituatie', heeft onderkend en ook voor dit geval de mogelijkheid heeft geboden om de totale inkomsten aan het begin van de periode te verhogen.

57. Wanneer er aan het begin van de periode sprake is van een verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten, ziet ACM zich dus voor de vraag gesteld of zij van haar discretionaire bevoegdheid gebruik wil maken. Voor onderhavig methodebesluit is deze afweging opgenomen in paragraaf 8.3.1.

5.6 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

Het oordeel van het CBb

57a. In de tussenuitspraak heeft het CBb allereerst geoordeeld dat het eerste methodebesluit niet draagkrachtig is gemotiveerd voor zover het betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC. Het CBb overwoog hierover het volgende:

> *Vergoeding vreemd vermogen (Stedin, Netbeheer, Rendo, Liander)*
> *(…)*
> *1.5.1 Ten aanzien van de door Stedin, Netbeheer, Rendo en Liander aangedragen beroepsgronden tegen de methode voor de vaststelling van het rendement voor vreemd vermogen overweegt het College als volgt.*
>
> *1.5.2 Niet in geschil is dat een efficiënte netbeheerder, die prudent financiert, binnen een reguleringsperiode te maken heeft met zowel kosten voor het aantrekken van nieuwe leningen, als kosten van bestaande leningen. Het (gewogen) gemiddelde van de kosten van een gereguleerde onderneming voor het aantrekken van eigen, onderscheidenlijk vreemd vermogen vormt de WACC. In zoverre gaat het om een in beginsel objectief gegeven en is er geen beleidsvrijheid voor het betrokken bestuursorgaan. Dit neemt echter niet weg dat er voor het bepalen van de parameters waaruit de WACC is opgebouwd meerdere methoden*

kunnen worden gebruikt en bij de keuze voor deze methoden aan ACM een aanzienlijke beoordelingsruimte toekomt. De invulling van die ruimte zal ACM wel naar behoren moeten motiveren.

1.5.3 ACM gaat uit van een referentieperiode van drie jaar ter bepaling van de risicovrije rente en beoogt daarmee nadrukkelijk de vergoeding voor vreemd vermogen af te stemmen op de kosten voor nieuw vreemd vermogen. Het wettelijk systeem van tariefregulering, is – zoals ook blijkt uit de door ACM aangehaalde wetsgeschiedenis (Kamerstukken II, 2002-2003, 28174, nr. 28, p. 13) – gebaseerd op het beginsel dat de efficiënte kosten, te weten de kosten die een netbeheerder noodzakelijkerwijs maakt in verband met zijn wettelijke taken, inclusief een redelijk rendement, via de tarieven kunnen worden terugverdiend. Het wettelijk systeem is aldus opgezet dat ACM telkens voor aaneengesloten periodes van drie tot vijf jaar een methode formuleert om de efficiënte kosten aan het einde van die periode te bepalen. Hieruit volgt dat deze efficiënte kosten, met inbegrip van het redelijk rendement, in beginsel binnen de betrokken reguleringsperiode tot vergoeding dienen te komen. Dat (ook) deze benadering in lijn is met de eerder aangehaalde voorwaarde uit de Elektriciteitsverordening, is niet betwist.

1.5.4 Nu ACM de in de WACC opgenomen kostenvoet voor vreemd vermogen voor de komende reguleringsperiode afstemt op de kosten van nieuw vreemd vermogen, valt niet uit te sluiten dat de in de eindinkomsten opgenomen rentevergoeding voor vreemd vermogen geen volledige dekking biedt voor de kosten voor vreemd vermogen, aangezien de kosten van lopende leningen in de komende reguleringsperiode – gegeven de daling van de rente die zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan – hoger liggen dan de verwachte kosten voor nieuw aan te trekken vreemd vermogen. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM uitdrukkelijk rekening gehouden met (de geleidelijke herfinanciering van) de bestaande leningenportefeuille van netbeheerders. Haar keuze om die praktijk te verlaten heeft zij ontoereikend gemotiveerd.
Weliswaar heeft ACM toegelicht dat van een WACC die rekening houdt met bestaande leningen onjuiste investeringsprikkels uitgaan, maar ACM gaat daarbij ten onrechte niet in op het feit dat de WACC deels moet worden aangewend om de (hogere) financieringslasten van het oude vreemd vermogen te voldoen. Voor zover ACM in dit verband er vanuit gaat dat er steeds een surplus aan rendement is dat de netbeheerder prikkelt tot inefficiënte investeringen, heeft zij dat niet met concrete feiten onderbouwd. De verwachting dat efficiënte kosten voor vreemd vermogen op de lange termijn worden vergoed, uitgaande van een symmetrisch renteverloop is speculatief en wordt reeds daarom verworpen. ACM heeft

op dit onderdeel de methodewijziging niet draagkrachtig gemotiveerd. De hiertegen gerichte beroepsgronden van Stedin, Netbeheer, Rendo en Liander slagen.

1.6 Stedin heeft haar stellingname dat uit de door haar bedoelde Europese regelgeving ten aanzien van het niveau van het in de tarieven te verwerken rendement op vreemd vermogen verdergaande, althans andere, eisen voortvloeien dan uit de Elektriciteitswet en de Gaswet, niet met concrete feiten die inzichtelijk maken in welk opzicht de methode van ACM – afgezien van de in het licht van de Elektriciteitswet en Gaswet hierboven reeds vastgestelde onrechtmatigheid – onvoldoende rekening zou houden met de nodige winst op investeringen als bedoeld in artikel 13, eerste lid, Gasverordening, onderbouwd. Het betoog dat het begrip "de nodige winst" in artikel 13 Gasverordening, anders dan het begrip "redelijk rendement", niet stoelt op enige (normatieve) voorstelling omtrent efficiënte financiering, maar enkel op de feitelijke financieringskosten van een netbeheerder, volgt het College niet. De doelstelling van de regulering van de energiemarkt – efficiencyverbetering – noch de tekst van artikel 13 Gasverordening – de toepasselijkheid daarvan daargelaten – geeft steun voor deze interpretatie. Dit geldt evenzeer voor artikel 14 van de Elektriciteitsverordening, waarin expliciet gesteld is dat de tarieven rekening houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk en "(…) een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder (…)". Dit betoog van Stedin faalt.

57b. In de tussenuitspraak heeft het CBb voorts geoordeeld dat het eerste methodebesluit moet worden aangepast in verband met de daarin voorziene vergoeding wegens de inkoop van netverliezen. Het CBb overwoog hierover het volgende:

8. Partijen zijn het er inmiddels over eens dat de vergoeding voor de inkoop van netverliezen is achterhaald en uit het methodebesluit gas moet worden geschrapt. ACM heeft het College verzocht, en Westland en Netbeheer hebben zich bij dat verzoek aangesloten, om een bestuurlijke lus toe te passen, zodat ACM de gelegenheid krijgt om het methodebesluit in die zin aan te passen. Het College zal aan dat verzoek voldoen.

Herstel van het bestreden besluit: vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC

57c. ACM overweegt dat zij het door het CBb geconstateerde gebrek op twee manieren kan herstellen. ACM kan het methodebesluit voorzien van een aanvullende motivering die wel voldoende draagkrachtig is, of ACM kan ervoor kiezen om op dit punt opnieuw te beslissen. In dat laatste geval verandert de hoogte van de WACC.

57d. Na bestudering van de tussenuitspraak van het CBb kiest ACM ervoor om de motivering, zoals neergelegd in het eerste methodebesluit, aan te passen. Aangezien de hoogte van de WACC hiermee niet verandert en daarmee geen sprake is van een nieuwe beslissing van ACM, hoeft deze gewijzigde motivering niet ter inzage te worden gelegd. ACM heeft de gewijzigde motivering op 3 september 2015, binnen de door het CBb gestelde termijn van zes maanden na verzending van de tussenuitspraak, aan het CBb gezonden. Op grond van de tussenuitspraak stelt het CBb vervolgens appellanten in de gelegenheid om een zienswijze te geven over de wijze waarop het gebrek is hersteld. In de onderhavige definitieve versie van het gewijzigd methodebesluit is de aangepaste motivering integraal opgenomen in de randnummers 116 tot en met 125f, 175 tot en met 176a, en Bijlage 2 (randnummers 16, 18a, 19, 28 tot en met 29, 31a tot en met 35 en 43a tot en met 43h), met aanpassing van een enkele kennelijke verschrijving.

Herstel van het bestreden besluit: vergoeding wegens de inkoop van netverliezen

57e. Op 21 augustus 2014 heeft het CBb een deel van het codewijzigingsbesluit van ACM van 18 juli 2013 vernietigd (ECLI:NL:CBB:2014:319). Als gevolg van dit codewijzigingsbesluit kwam de verantwoordelijkheid voor de inkoop van netverliezen gas per 1 januari 2015 bij de regionale netbeheerders te liggen. Door de vernietiging van dit deel van het codewijzigingsbesluit door het CBb bleef dit echter een verantwoordelijkheid van de leveranciers. Het deel van het codewijzigingsbesluit dat betrekking heeft op de wijziging van de volumeherleiding is in stand gebleven.

57f. Met het oog op deze ontwikkeling is de vergoeding voor de inkoop van netverliezen, zoals neergelegd in het eerste methodebesluit, inmiddels achterhaald geraakt en dient deze uit het eerste methodebesluit te worden geschrapt. ACM heeft het CBb daarom verzocht, en Westland en Netbeheer Nederland hebben zich bij dat verzoek aangesloten, om een bestuurlijke lus toe te passen, zodat ACM de gelegenheid krijgt om het eerste methodebesluit in die zin aan te passen. Het CBb heeft in de tussenuitspraak aan dat verzoek voldaan.

57g. In onderhavig gewijzigd methodebesluit wordt uitvoering gegeven aan de opdracht van het CBb door de passages die zien op de vergoeding voor de inkoop van netverliezen te schrappen. Dit betekent het volgende:

- De aanpassing van de wegingsfactoren en de samengestelde output, om de prestaties wat betreft de inkoop van netverliezen gas goed mee te wegen, wordt geschrapt (randnummers 155-165).

- De schatting van de kosten van inkoop van netverliezen gas wordt geschrapt (randnummers 216-225).
- De formules in de formulebijlage worden overeenkomstig geschrapt (bijlage 1, formules (22) tot en met (28) en formules (39) en (40)). In een aantal andere formules zijn wijzigingen aangebracht (bijlage 1, formules (10), (17), (18), (31), (38) en (46)). Tot slot is randnummer 6 aan bijlage 1 toegevoegd.
- De bepaling over nacalculatie voor netverliezen gas, om ervoor te zorgen dat vanaf de ingangsdatum de efficiënte kosten van inkoop netverliezen gas vergoed zouden worden, wordt geschrapt (randnummer 313).
- In andere passages worden tekstuele wijzigingen doorgevoerd ter aansluiting bij de gewijzigde passages (randnummers 77, 142, 144, 181, 206, 259 en 300, en voetnoten 83, 84, 151 en 174).

57h. Ten overvloede merkt ACM op dat de nacalculatie, zoals beschreven in randnummer 310, in stand blijft. Deze nacalculatie betreft de invloed van de gewijzigde volumeherleiding op het standaardjaarverbruik en daarmee op de categorisering van aansluitingen en de samengestelde output. Het deel van het codewijzigingsbesluit van 18 juli 2013 dat betrekking heeft op de wijziging van de volumeherleiding is immers door het CBb in stand gelaten.

5.7 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

Het oordeel van het CBb

57i In de tussenuitspraak heeft het CBb geoordeeld dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 geen WACC mag hanteren waarin geen rekening is gehouden met het gegeven dat bestaande leningen financiële lasten met zich brengen. Het CBb overwoog hierover het volgende:

> *3.3.1 Verweerder heeft niet in redelijkheid kunnen komen tot de keuze van de kostenvoet vreemd vermogen van 3,85 % nu onduidelijk blijft of en zo ja op welke wijze de realiteit van bestaande financiële verplichtingen onder ogen is gezien en waarbij de breuk met het verleden niet overtuigend is onderbouwd. Het College oordeelt dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 geen WACC mag hanteren waarin geen rekening is gehouden met het gegeven dat bestaande leningen financiële lasten met zich brengen.*

3.3.2 Ten aanzien van de relevantie van de stelling van ACM dat in academische kring geen overeenstemming valt te bereiken over de ideaal gefinancierde netbeheerder, overweegt het College als volgt. Een netbeheerder ontkomt er niet aan om zich te financieren en daarbij, hoe zeer zij ook met onzekerheden omgeven zijn, keuzes te maken zonder dat hij zich kan verlaten op academische consensus. Netbeheerders hebben die keuzes gemaakt en ondervinden daarvan ook concrete gevolgen. ACM kan bij de bepaling van een redelijk rendement (de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet) als onderdeel van de efficiënte kosten die gedurende de reguleringsperiode tot vergoeding moeten komen de ogen, academische consensus of niet, niet sluiten voor die werkelijkheid. De omarmde normatieve WACC brengt met zich dat ook op het punt van de kosten van langer lopende leningenportefeuilles, aannames gedaan zullen moeten worden. Als het niet mogelijk is om wetenschappelijke overeenstemming te bereiken over de optimale financiering van een prudent netbeheerder, dan ligt het op de weg van ACM om een alternatieve wijze te vinden, waarop in de berekening van de hoogte van de WACC de kosten van de langer lopende leningenportefeuilles van de netbeheerders op enigerlei wijze kan worden verdisconteerd. GTS wijst er terecht op dat ook bij de vaststelling van andere onderdelen van de WACC (zoals toekomstige risicovrije rente, invulling van de marktrisicopremie) wordt teruggegrepen op het doen van aannames bij het ontbreken van consensus. Het College vermag niet in te zien waarom dat voor de vaststelling van het onderdeel bestaande financiële verplichtingen in de kostenvoet vreemd vermogen geen werkbare benadering zou zijn. Het door appellanten voorgestelde zogenoemde trapjesmodel, dat uitgaat van een lopende financieringsportefeuille met tienjarige verplichtingen en een evenredige jaarlijkse spreiding is een alternatieve benadering.

Herstel van het bestreden besluit: kostenvoet vreemd vermogen

57j ACM geeft gevolg aan de opdracht van het CBb door het opnemen van het door appellanten voorgestelde methodiek (hierna: trapjesmodel) in het methodebesluit. Door de risicovrije rente en renteopslag voor de kostenvoet vreemd vermogen met dit trapjesmodel vast te stellen, houdt ACM rekening met de kosten van de langer lopende leningenportefeuilles van de netbeheerders.

57k ACM past naar aanleiding van de tussenuitspraak van 12 januari 2016 alleen de methode ten aanzien van de kostenvoet vreemd vermogen aan. De andere parameters van de WACC blijven ongewijzigd.

57l Het voorgaande heeft geleid tot een wijziging van bijlage 2.

Ex-nunc

57m Uitvoering van de opdracht van het CBb levert een nieuw besluit op. Uitgangspunt daarbij is dat op basis van actuele gegevens wordt beslist. Het maken van een uitzondering op de beoordeling ex-nunc is mogelijk als dat uit de wet of uit de aard van het te nemen besluit voortvloeit. Een dergelijke uitzondering doet zich bij het bepalen van de kostenvoet vreemd vermogen niet voor.

57n Het trapjesmodel is een normatieve methode op basis van exogene gegevens. Het doel van het trapjesmodel is aan te sluiten bij de realiteit van bestaande financiële verplichtingen. De aard van het trapjesmodel staat er dus niet aan in de weg dat ACM de actuele gegevens over de jaren 2013, 2014 en 2015 gebruikt voor de berekening van de paramater kostenvoet vreemd vermogen. ACM gaat daarom uit van gegevens die ten tijde van het nemen van het (herstel-)besluit bekend zijn.

57o ACM heeft eerder op deze manier een herstelbesluit genomen ten aanzien van de WACC. Bij het vaststellen van de WACC voor GTS voor de periode 2006-2009 heeft ACM gegevens gebruikt tot en met december 2008. Het CBb heeft de daarin gekozen lijn uitdrukkelijk bevestigd.[40]

"Het uitgangspunt van NMa is dat een vermogenskostenvergoeding wordt vastgesteld die redelijk kan worden geacht voor de hoogte van de vermogenskosten aan het einde van de reguleringsperiode. De WACC in het laatste jaar van de reguleringsperiode is een afspiegeling van de vergoeding die de vermogensverschaffers voor dat jaar eisen, waarbij die eis is gebaseerd op informatie over de financiële markten die voorafgaand aan dat jaar (dus voor de tweede reguleringsperiode in 2008) bij de vermogensverschaffers aanwezig is. De juistheid van dit uitgangspunt is niet bestreden."

en

"Zoals NMa in de methodebesluiten overweegt, kan voor de bepaling van de WACC worden uitgegaan van de meest recente gegevens die voor de methode van regulering relevant zijn, omdat de WACC een exogeen gegeven is en dus niet beïnvloed kan worden door GTS. Het karakter van de WACC geeft derhalve geen aanleiding om uit te gaan van de dezelfde gegevens als waarvan is uitgegaan in de vernietigde methodebesluiten 2006-2009".

[40] ECLI:NL:CBB:2012:BY2307

57p In dit besluit neemt ACM gegevens mee tot en met 31 december 2015. ACM sluit daarmee aan bij de gekozen lijn in het herstelbesluit voor GTS voor de reguleringsperiode 2006-2009. ACM heeft dit herstelbesluit voor GTS genomen op 11 oktober 2011. Bij de vaststelling van de WACC voor het jaar 2009 gebruikte ACM gegevens tot en met december 2008. Voor het jaar 2009 waren op het moment dat ACM het herstelbesluit nam ook realisaties bekend, maar de rendementseis voor het jaar 2009 die vermogensverschaffers stellen is gebaseerd op gegevens tot en met 2008. Conceptueel zou het daarom onjuist zijn om de gegevens uit 2009 te betrekken bij het bepalen van de WACC voor het eindjaar van de periode 2006-2009.

57q Voor de risicovrije rente en rentesopslag voor het jaar 2016 moet ACM een schatting maken. Net als in het oorspronkelijke besluit hanteert ACM een 3-jarige referentieperiode. De methode wijzigt dus niet. ACM gebruikt wel nieuwe gegevens om deze schatting te bepalen. In het oorspronkelijke besluit werden gegevens van 1 februari 2010 tot en met 31 januari 2012 gebruikt. ACM gebruikt nu gegevens van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015.

57r Het gebruik van ex-nunc gegevens met het trapjesmodel resulteert in een kostenvoet vreemd vermogen van 3,57% (waar die in het oorspronkelijke besluit op 3,85% is vastgesteld) en een reële WACC voor belasting van 3,4%. In bijlage 2 is dit nader uitgewerkt. Deze WACC is lager dan de reële WACC voor belasting in het oorspronkelijke besluit van 3,6%. Deze uitkomst is in strijd met het verbod op 'reformatio in peius'. ACM hanteert daarom in het herstelbesluit een reële WACC voor belasting van 3,6%.

Samenhang andere onderdelen methode

57s Zoals ACM eerder in de procedure heeft betoogd, ziet zij een samenhang tussen de kostenvoet vreemd vermogen en andere onderdelen van de methode. Bijvoorbeeld de andere parameters van de WACC en de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen aan het efficiënte niveau. De opdracht van het CBb ziet echter enkel op de kostenvoet vreemd vermogen. ACM past in dit besluit daarom ook enkel de kostenvoet vreemd vermogen aan.

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten

58. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de resultaten van een aantal uitgevoerde onderzoeken die ACM onder andere in haar besluitvorming heeft meegenomen. Tevens geeft ACM in paragraaf 6.3 aan welke wijzigingen zij in de reguleringssystematiek heeft aangebracht ten opzichte van de vierde reguleringsperiode.[41]

6.1 Behaalde resultaten: Rapport Berenschot

59. In opdracht van ACM heeft onderzoeksbureau Berenschot een evaluerend onderzoek verricht naar de effecten van de tariefregulering, gericht op de regionale netbeheerders en op de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT. Het onderzoek heeft betrekking op de regulering van de tarieven die TenneT en de regionale netbeheerders in rekening hebben gebracht bij afnemers. Berenschot heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode november 2011 tot en met april 2012.[42]

60. Berenschot stelt vast dat de tariefregulering er voor heeft gezorgd dat afnemers in de periode die loopt van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2011 aanzienlijk minder hebben betaald voor het energietransport dan het geval zou zijn geweest in een situatie zonder regulering. Daarnaast concludeert Berenschot dat de tariefregulering niet ten koste is gegaan van de financiële positie van netbeheerders of van investeringen in hun netwerken. Zo blijkt uit het onderzoek dat de betrouwbaarheid van de energienetten in de afgelopen periode op peil is gebleven en dat netbeheerders geïnvesteerd hebben in de kwaliteit van hun netwerken. Internationaal bezien heeft Nederland onverminderd een laag storingsniveau.

6.2 Toekomstbestendigheid: Rapport PricewaterhouseCoopers

61. In de aanloop naar onderhavig besluit heeft ACM aan PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) gevraagd om te onderzoeken of er aspecten van de tariefregulering zijn die aandacht en eventueel aanpassing behoeven om de reguleringsmethode toekomstbestendig te houden binnen het kader van de wettelijke doelstellingen van een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening.[43] ACM heeft dit vooral gedaan om de bestaande visie en

[41] Methodebesluit d.d. 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246.

[42] Berenschot, *Tariefregulering in retrospectief*, 11 april 2012.

[43] Ook wel bekend als de 'trias energetica'.

agenda van ACM te toetsen op volledigheid en consistentie met betrekking tot de komende reguleringsperiode. Daarbij heeft ACM aan PwC gevraagd om met een oplossingsrichting te komen voor de aspecten die PwC aandraagt. Het onderzoek richtte zich op de komende drie tot zeven jaar en op zowel TenneT als op de regionale netbeheerders. PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode maart tot en met september 2012.[44]

62. PwC schetst in haar rapport drie langetermijnontwikkelingen die relevant zijn bij het onderzoeken van de toekomstbestendigheid van de tariefregulering. Ten eerste stelt PwC dat de energiemix gaat veranderen als gevolg van uitputting van fossiele bronnen en het klimaatbeleid. Zo zal het gebruik van duurzame energiebronnen toenemen. Dat leidt er volgens PwC toe dat de voorspelbaarheid van de productie van energie zal afnemen. Bovendien brengt lokale opwekking vanuit duurzame bronnen met zich mee dat steeds meer afnemers ook producent worden. Er is dan sprake van tweerichtingsverkeer, hetgeen nieuwe eisen stelt aan netwerken. Ten tweede merkt PwC op dat zich technologische ontwikkelingen voltrekken. Zo worden netten en meters slimmer. Daardoor wordt ook de informatievoorziening sneller en beter, zodat vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd, wat de betrouwbaarheid van de netten verhoogt. Ten slotte noemt PwC de Europese integratie. Uiteindelijk zal er een pan-Europese productie- en leveringsmarkt ontstaan en worden fysieke beperkingen aan energiestromen tussen landen opgeheven.

63. In het rapport trekt PwC de conclusie dat de huidige methode van regulering in het algemeen goed in staat is om met een diversiteit aan veranderingen om te gaan. Voorts benoemt PwC op hoofdlijnen een aantal mogelijke knelpunten in de reguleringsmethode en doet zij enkele aanbevelingen om daarmee om te gaan. Daarbij merkt PwC op dat de aanbevelingen deels gericht zijn aan ACM en deels gericht zijn aan andere partijen, zoals de wetgever. In het navolgende worden deze knelpunten en aanbevelingen op hoofdlijnen beschreven voor zover deze relevant zijn voor regionale netbeheerders en geeft ACM haar reactie daarop.

64. Ten eerste merkt PwC op dat genoemde ontwikkelingen in de energiesector kunnen leiden tot fluctuaties in tarieven en dat daardoor ook het risicoprofiel van netbeheerders gaat veranderen. PwC stelt voor om het verschil tussen sectorinkomsten en sectorkosten zo klein mogelijk te houden voor zover deze niet voortvloeien uit efficiëntieverschillen. Dit biedt volgens PwC zekerheid aan afnemers en netbeheerders en voorkomt een welvaartsoverdracht van toekomstige naar huidige afnemers of andersom. Om tariefffluctuaties

[44] PwC, *De toekomst van tariefregulering*, 7 september 2012.

te voorkomen adviseert PwC om meer flexibiliteit in de tariefregulering op te nemen dan wel om sneller en meer na te calculeren.

65. ACM constateert dat het wettelijk uitgangspunt is dat de inkomsten van een netbeheerder de efficiënte kosten reflecteren. Zoals reeds eerder is toegelicht in onderhavig besluit, heeft de wetgever het daarom bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule uit artikel 81b van de Gaswet vast te stellen op het efficiënte kostenniveau. Daarnaast is het mogelijk om op grond van artikel 81c van de Gaswet na te calculeren als de omstandigheden daarom vragen. ACM acht de regulering hiermee al voldoende flexibel en acht het niet noodzakelijk om meer flexibiliteit in te bouwen. Dit zou ten koste gaan van de doelmatigheidsprikkel. Daarnaast krijgen de regionale netbeheerders reeds via de WACC een vergoeding voor de marktrisico's.

66. ACM merkt op dat in de discussie om meer en sneller na te calculeren van belang is hoe risico's worden gealloceerd. Nu is het zo dat de risico's op korte termijn voor de netbeheerder zijn en dat die op langere termijn (structurele veranderingen in de sector) worden doorgeschoven naar afnemers. ACM ziet in het rapport van PwC geen aanleiding om die balans te veranderen. Ook is in die discussie van belang de mate waarin ACM de netbeheerders een prikkel tot doelmatigheid wil opleggen. Meer en sneller nacalculeren zal die prikkel naar de mening van ACM doen afnemen. Immers, de doelmatigheidsprikkel is sterker naarmate de relatie tussen toegestane inkomsten uit tarieven en de kosten die netbeheerders maken minder sterk is. ACM vindt het een goede balans om ten behoeve van de prikkels de voor- en nadelen voor netbeheerders gedurende een periode (pas) na die periode aan de afnemers door te geven. ACM gaat aldus terughoudend om met nacalculaties, zoals ook de wetgever beoogd heeft met de bevoegdheden van ACM om de tarievenbesluiten te corrigeren.[45]

67. Ten tweede stelt PwC dat in de tariefregulering positieve effecten van investeringen door netbeheerders voor andere spelers in de keten dan afnemers niet altijd worden beloond. Regulering zou meer kunnen bijdragen om (potentiële) knelpunten elders in de keten op te lossen. PwC doet de aanbevelingen om maatschappelijk gewenste acties van netbeheerders te stimuleren. Verder constateert PwC dat op diverse onderwerpen (zoals groen gas en innovaties) onduidelijkheid is over de rol van de netbeheerder. PwC vindt het daarom wenselijk dat er een discussie wordt gevoerd over de rol van de netbeheerder in het kader van

[45] Artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet.

de wetgevingsagenda STROOM, zodat de rol van de netbeheerder nader gepreciseerd kan worden.

68. ACM onderschrijft dit knelpunt, in het bijzonder het belang om de rol van de netbeheerder nader te preciseren in wet- en regelgeving en om acties van netbeheerders te beschouwen in de context van de gehele energieketen. ACM merkt in dat verband op actief te participeren in de ontwikkeling van de wetgevingsagenda STROOM, zoals sectorpartijen dat ook doen. Met betrekking tot het stimuleren van innovatie via de reguleringssystematiek, merkt ACM op dat zij al eerder, namelijk ten behoeve van de voorbereidingen van de vierde reguleringsperiode, een consultatie gehouden heeft onder netbeheerders en representatieve organisaties om te onderzoeken of het wenselijk of noodzakelijk is om innovatie te expliciteren in de reguleringsmethode. De uitkomst daarvan was dat dit niet het geval was.[46] ACM heeft tijdens de voorbereidingen van de vijfde reguleringsperiode, desgevraagd, geen signalen ontvangen dat deze conclusie thans anders moet zijn. Bovendien stelt ACM vast dat (met name de grotere) netbeheerders ook zonder dergelijke explicitering in de reguleringsmethode op aanzienlijke schaal experimenteren met zaken als slimme netten.

69. Tot slot en specifiek ten aanzien van groen gas, geeft PwC aan ACM mee dat invoeding van groen gas mogelijk een relevant aandachtspunt is voor onderhavig methodebesluit. PwC noemt als mogelijk toekomstig knelpunt in de regulering dat de ontwikkeling van groen gas niet in het verzorgingsgebied van elke netbeheerder even snel zal gaan. Hierdoor kunnen er regionale verschillen ontstaan waardoor mogelijk de reguleringsystematiek sommige netbeheerders niet meer in staat stelt om hun efficiënte kosten te kunnen terugverdienen. PwC geeft echter ook aan dat zij verwacht dat de impact van ontwikkeling van groen gas op de totale kosten van een netbeheerder beperkt is. Desalniettemin adviseert PwC ACM om te overwegen of het behandelen van de financiële aspecten van de invoeding van groen gas in de regionale gastransportnetten nadere explicitering behoeft in onderhavig methodebesluit. ACM heeft als volgt opvolging gegeven aan dit advies.

70. Ten eerste heeft ACM in het kader van de klankbordgroepbijeenkomsten van 9 februari en 29 maart 2012 aan netbeheerders en afnemersorganisaties gevraagd om aan te geven welke onderwerpen zij van belang achten voor de aankomende reguleringsperiode. Geen van deze partijen bracht groen gas naar voren als een onderwerp dat ACM expliciet nader zou moeten onderzoeken in het kader van de voorbereiding van onderhavig methodebesluit. Ten tweede heeft ACM op 7 september 2012 overleg gevoerd met Agentschap NL. Deze organisatie is als

[46] Zie paragraaf 6.4 van het methodebesluit d.d. 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246.

onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van het subsidiebeleid met betrekking tot opwekking en opwerking van groen gas. Zij is daardoor goed op de hoogte van de ontwikkeling van groen gas in Nederland. Uit het gesprek met Agentschap NL kwam naar voren dat de groei van groen gas productie en invoeding op regionale transportnetten moeilijk te voorspellen is en dat, naar zijn mening, voor de komende jaren de omvang van het aandeel groen gas in de totale gasvoorziening betrekkelijk gering zal blijven. Ten derde constateert ACM dat aspecten ten aanzien van groen gas die tot op heden onder haar aandacht zijn gebracht, geen betrekking hadden tariefregulering, maar op technische zaken zoals kwaliteitsconversie en overstort, alsook op de rol van partijen.

71. ACM heeft op grond van bovenstaande geconcludeerd dat invoeding van groen gas geen ontwikkeling is die noopt tot aanpassing van onderhavige methode van reguleren. ACM heeft deze conclusie tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep op 8 oktober 2012 expliciet geagendeerd en aan netbeheerders en afnemersorganisaties gevraagd of zij deze conclusie van ACM delen. Het unanieme antwoord daarop was bevestigend.

72. Samenvattend herkent ACM de knelpunten die PwC adresseert en constateert dat die onderdeel uitmaken van de agenda die ACM heeft gehanteerd om onderhavig methodebesluit voor te bereiden. ACM ziet in het rapport van PwC dan ook een bevestiging dat zij geen belangrijke ontwikkelingen over het hoofd heeft gezien bij de voorbereiding van onderhavig methodebesluit.

6.3 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

73. ACM heeft, mede ingegeven door het voorgaande, besloten de methoden tot vaststelling van de x-factor, de q-factor en van de rekenvolumina in dit besluit op enkele punten te wijzigen ten opzichte van die voor de vierde reguleringsperiode. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit besluit geeft ACM hieronder aan welke onderdelen zijn gewijzigd.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de x-factor

74. Ten eerste heeft ACM in haar methode van regulering betrokken de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement), analoog aan artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet. Hiertoe heeft zij in het methodebesluit een beoordelingskader opgenomen, welke opnieuw is overwogen naar aanleiding van zienswijzen van verscheidene belanghebbenden. ACM verwijst voor het beoordelingskader naar de paragrafen 5.5 en 8.3.1 van dit besluit. De toepassing van dit

beoordelingskader heeft geleid tot het besluit de begininkomsten niet aan te passen aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement). Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit waarin ACM op basis van de toen beschikbare data had besloten de begininkomsten wel aan te passen.

75. De tweede wijziging is dat ACM de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output baseert op het gemiddelde van de data van drie meest recente jaren in plaats van alleen op gegevens uit het meest recente jaar. ACM middelt zowel de operationele kosten, de kapitaalkosten als de volumes ten behoeve van de bepaling van de samengestelde output. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.3.3.

76. De derde wijziging betreft de wijziging van het redelijk rendement. Enerzijds bestaat deze uit een actualisatie van de parameters die ten grondslag liggen aan het redelijk rendement. Anderzijds heeft ACM de berekeningswijze van enkele parameters gewijzigd. ACM heeft het redelijk rendement voor de vijfde reguleringsperiode vastgesteld op 3,6%. Deze wijziging komt aan de orde in paragraaf 8.2.1 en in Bijlage 2 van dit besluit.

77. De vierde wijziging die ACM had doorgevoerd in het eerste methodebesluit, betreffende de aanpassing van de methode zodat netbeheerders in de vijfde reguleringsperiode verantwoordelijk werden voor de inkoop van netverliezen gas, is vervallen als gevolg van de uitvoering die in onderhavig besluit wordt gegeven aan de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015.

78. De vijfde wijziging betreft de verwerking van de gevolgen van de wettelijke invoering van het verbeterde marktmodel voor kleinverbruikers van gas en elektriciteit, waarbij de leverancier het centrale aanspreekpunt voor deze groep afnemers is. Dit heeft voor netbeheerders overwegend tot gevolg (gehad) dat taken weg zijn gevallen of zijn versimpeld. Het verbeterde marktmodel omvat onder meer de invoering van het capaciteitstarief, het (verplichte) leveranciersmodel en de omkering van de meetketen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de berekening van de efficiënte kosten per eenheid output. Deze wijziging komt aan de orde in paragraaf 8.3.3. en paragraaf 8.4.2 van dit besluit. Daarnaast beschrijft ACM in hoofdstuk 11 haar voornemen ten aanzien van de tariefbepaling.

79. De zesde wijziging betreft de wijze waarop ACM de productiviteitsverandering bepaalt. In onderhavig besluit baseert ACM deze bepaling op een langere tijdreeks dan de drie meetpunten die ACM in voorgaande methodebesluiten hanteerde. Daarnaast baseert ACM in

onderhavig besluit de productiviteitsverandering op het meetkundig gemiddelde van de tijdreeks. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.3.3.3.

80. De zevende wijziging betreft het niet langer verwijderen van gedesinvesteerde activa uit de GAW. Op deze wijze blijven netbeheerders over de resterende periode tot aan het einde van de afschrijvingstermijn voor het gedesinvesteerde actief een vergoeding ontvangen. ACM kiest hiervoor omdat de afschrijvingstermijnen die ACM hanteert namelijk zijn gebaseerd op een inschatting van de *gemiddelde* economische levensduur van een actief binnen een bepaalde activacategorie. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.2.2.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de q-factor

81. ACM heeft geen wijzigingen aangebracht in de methode tot vaststelling van de q-factor.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina

82. ACM wijzigt de methode tot vaststelling van rekenvolumes op één onderdeel. In het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode stelde ACM rekenvolumes vast op basis van de gefactureerde volumina uit het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar waren. Voor de vijfde reguleringsperiode baseert ACM zich bij de bepaling van de rekenvolumina op het gemiddelde van de drie meest recente jaren. ACM wijzigt dit enerzijds om aan te sluiten bij de periode van drie jaar die wordt gehanteerd voor de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output (zie de derde wijziging van de methode ter vaststelling van de x-factor) en anderzijds omdat de gefactureerde volumes voor de eenmalige aansluitdienst sterk kunnen fluctueren. De wijziging wordt behandeld in hoofdstuk 10 van dit besluit.

7 Uitgangspunten van de methode van regulering

83. In dit hoofdstuk beschrijft ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Hierbij legt ACM de keuze voor en werking van maatstafconcurrentie uit. Vervolgens legt ACM uit hoe maatstafconcurrentie zich vertaalt in x-factoren en q-factoren en wat de rol van rekenvolumina hierbij is. Een meer gedetailleerde beschrijving van de methodes volgt in hoofdstuk 8 (x-factor), hoofdstuk 9 (q-factor) en hoofdstuk 10 (rekenvolumina).

7.1 Tariefregulering en maatstafconcurrentie

84. De wetgever heeft in artikel 81c, eerste lid, van de Gaswet bepaald dat ACM de tarieven die de netbeheerders in rekening mogen brengen, jaarlijks vaststelt. Tariefregulering houdt in dat ACM de tarieven reguleert en niet bijvoorbeeld de omzet. Concreet betekent dit dat de totale inkomsten van elke regionale netbeheerder afhankelijk zijn van de afzet aan de afnemers op zijn gasnet.

85. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet verwijst de wetgever naar het begrip 'marktwerking'. De wetgever geeft daarbij niet aan hoe ACM dit begrip vervolgens dient in te vullen. Ook in de parlementaire geschiedenis verwijst de wetgever alleen naar het begrip marktwerking als middel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen:
"De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopoloïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid".[47]

86. In de parlementaire geschiedenis concretiseert de wetgever welke reguleringssystematiek hij voor ogen heeft om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders te bevorderen:
"Voor de bepaling van de x-factor heeft de wetgever een systeem voor ogen gehad waarmee zo min mogelijk wordt ingegrepen in de individuele bedrijfsvoering van de verschillende bedrijven. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd destijds al aan een systeem van benchmarking gedacht. Dat is ook wat in de praktijk gebeurt. In het door Dte toegepaste benchmarksysteem worden bedrijven met elkaar vergeleken aan de hand van hun uiteindelijk

[47] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

gerealiseerde prestatie (output), zonder dat naar individuele investeringsbeslissingen wordt gekeken."[48]
Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever een systeem van benchmarking in combinatie met outputregulering voor ogen had. Benchmarking is een middel om informatie te verkrijgen over de mogelijkheden van netbeheerders om efficiënter te werken.

87. Op grond van bovenstaand citaat uit de parlementaire geschiedenis concludeert ACM dat het systeem van maatstafconcurrentie het beste aansluit bij de regulering die de wetgever voor ogen heeft. Maatstafconcurrentie is een vorm van benchmarking waarbij prestaties van de netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiedoelstelling voor de netbeheerders bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder. ACM legt deze efficiëntiedoelstelling ('maatstaf') in de nieuwe reguleringsperiode op aan de netbeheerders. De maatstaf kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de prestaties van de meest efficiënte netbeheerder of op de gemiddelde prestatie van alle netbeheerders.

88. ACM gaat bij het systeem van maatstafconcurrentie niet in op de vraag hoe de netbeheerders deze efficiëntiedoelstelling kunnen realiseren. ACM is van mening dat de netbeheerders zelf het beste kunnen bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kunnen realiseren. Daarmee is sprake van outputregulering in plaats van input- of procesregulering. Dit is ook hoe de wetgever de reguleringssystematiek voor zich ziet. Op deze manier reduceert ACM de administratieve lasten en de toezichtlast.

89. Voor een goede toepassing van het systeem van maatstafconcurrentie is het belangrijk dat prestaties van netbeheerders onderling vergelijkbaar zijn. Ook de wetgever heeft dit aangegeven in de parlementaire geschiedenis:
"*Hierbij worden bedrijven ook rekenkundig met elkaar vergelijkbaar gemaakt. Dat is nodig om een goede vergelijking mogelijk te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor gegevens over de waardering van bedrijfsmiddelen, afschrijvingstermijn en de bepaling van een redelijk rendement."*[49]
ACM maakt de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar door een uniform redelijk rendement vast te stellen, de kosten te standaardiseren en door een eenduidige outputnorm te hanteren (zie paragraaf 8.2).

---

[48] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

[49] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

90. Met deze uitgangspunten voor ogen werkt het systeem van maatstafconcurrentie als volgt. Stel dat de maatstaf wordt bepaald door de gemiddelde prestaties van alle netbeheerders.[50] Allereerst berekent ACM dan de gemiddelde kosten van alle netbeheerders. Stel dat de gemiddelde kosten 100 bedragen. Vervolgens mogen netbeheerders van ACM inkomsten verdienen die maximaal gelijk zijn aan deze gemiddelde kosten. ACM heeft namelijk de bevoegdheid om netbeheerders een korting op de inkomsten, en niet op de kosten, op te leggen.[51] In het voorbeeld geldt dan dat netbeheerders maximaal 100 mogen hebben als inkomsten. Dit is de maatstaf. Indien een netbeheerder erin slaagt om zijn kosten bijvoorbeeld terug te brengen tot 95, dan presteert hij beter dan de maatstaf en maakt hij een extra rendement van 5: de gereguleerde inkomsten van 100 minus zijn kosten van 95. Dit extra rendement mag de netbeheerder behouden. Het omgekeerde geldt echter ook: indien een netbeheerder er niet in slaagt zijn bedrijfsvoering doelmatiger in te richten (dat wil zeggen: zijn kosten bedragen meer dan 100), dan behaalt hij een lager rendement. ACM reguleert op deze wijze de inkomsten van netbeheerders (en niet de kosten van netbeheerders). Via maatstafconcurrentie geeft ACM netbeheerders een prikkel om de bedrijfsvoering doelmatiger in te richten (bijvoorbeeld via herinrichting van bedrijfsprocessen). Immers, hoe doelmatiger de bedrijfsvoering is ingericht, hoe lager de kosten van een netbeheerder. Aldus worden netbeheerders die goed presteren beloond.

91. Indien prestaties van netbeheerders beter zijn dan de efficiëntiedoelstelling, kan maatstafconcurrentie ertoe leiden dat netbeheerders in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behalen dan het redelijk rendement.[52] Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: "*Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.*"[53] Dit is immers gebruikelijk in het economisch verkeer.

92. Het systeem van maatstafconcurrentie zorgt ervoor dat deze efficiëntere prestaties vervolgens ook meetellen bij de berekening van de efficiëntiedoelstelling van de daaropvolgende reguleringsperiode. De maatstaf is namelijk gebaseerd op gerealiseerde prestaties in voorgaande jaren. In de praktijk heeft dit als gevolg dat efficiëntere prestaties in de ene reguleringsperiode leiden tot een hogere efficiëntiedoelstelling in de volgende

[50] ACM drukt de prestaties van netbeheerders uit in kosten per eenheid output. Omwille van de eenvoud laat ACM in dit voorbeeld de term 'per eenheid output' en het redelijk rendement buiten beschouwing.

[51] Ingevolge artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet.

[52] ACM merkt op dat dit tevens geldt als zij op grond van artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet de begininkomsten gelijk stelt aan het efficiënte kostenniveau (inclusief een redelijk rendement).

[53] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

reguleringsperiode. Zo zijn efficiëntieverbeteringen voordelig voor zowel netbeheerders als afnemers. Netbeheerders hebben namelijk gedurende de lopende reguleringsperiode voordeel van de efficiëntieverbeteringen vanwege een hogere winst. De afnemers profiteren in alle reguleringsperiodes die volgen op de reguleringsperiode waarin de efficiëntieverbetering wordt gerealiseerd, door de verlaging van de tarieven die daaruit voortvloeit.

93. In het hierboven beschreven systeem van maatstafconcurrentie speelt ook de kwaliteit een rol. In de parlementaire geschiedenis merkt de wetgever hierover het volgende op: *"De vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm vindt plaats met behulp van een rekenmethode die zij tevoren, na overleg met de netbeheerders en de representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt, heeft vastgelegd in een separaat methodebesluit. Daarin staan dus ook de uitgangspunten die zij hanteert bij de vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm q voor elke afzonderlijke netbeheerder. Een van die uitgangspunten betreft de waarde van de niet geleverde energie. Voor de praktische vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm q zijn voorts de storingsregistraties noodzakelijk waartoe netbeheerders worden verplicht met artikel 19a van de Elektriciteitswet 1998 en 35a van de Gaswet. Kwaliteitsregulering heeft betrekking op leveringsonderbrekingen (betrouwbaarheid). Alleen storingen die leiden tot een onderbreking op het laagspanningsnet (dit is het net waarop kleinverbruikers en kleinzakelijke gebruikers zijn aangesloten) worden meegenomen in de regulering. In de Nederlandse Storingsregistratie (Nestor) worden storingen en onderbrekingen per netbeheerder gerapporteerd naar netvlak."*[54]

94. ACM concludeerde in het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode dat een zinvolle invulling van de kwaliteitsterm niet mogelijk is en dat de kwaliteitsterm derhalve op nul diende te worden vastgesteld. De kwaliteitsterm heeft daarom geen invloed op de inkomsten van een netbeheerder in de vierde reguleringsperiode. ACM ziet voor de vijfde reguleringsperiode geen aanleiding af te wijken van deze lijn en licht dit toe in hoofdstuk 9 van onderhavig besluit.

7.2 Duur van de reguleringsperiode

95. ACM stelt voor elke netbeheerder de methode tot vaststelling van de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM stelt, met behulp van de methoden in dit besluit, de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina voor elke netbeheerder afzonderlijk vast voor de reguleringsperiode die loopt van 1 januari

[54] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54 en 55.

2014 tot en met 31 december 2016. De vijfde reguleringsperiode bestrijkt daarmee een periode van drie jaar.

96. ACM is van mening dat een korte reguleringsperiode, meer dan een langere reguleringsperiode, de gelegenheid biedt om de reguleringssystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Dit acht ACM specifiek voor de vijfde reguleringsperiode van belang omdat in het Energierapport 2011 een algehele herziening van de Gaswet en de E-wet is aangekondigd, welke waarschijnlijk zal leiden tot belangrijke wijzigingen van de Gaswet in de komende jaren.[55]

7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina

97. In deze paragraaf legt ACM uit hoe maatstafconcurrentie zich vertaalt in een x-factor, een q-factor en wat de rol van rekenvolumina is.

98. Met behulp van het systeem van maatstafconcurrentie kan ACM een doelstelling voor de tariefinkomsten, oftewel een x-factor, voor iedere netbeheerder afzonderlijk bepalen. ACM kan individuele x-factoren vaststellen om inkomstenverschillen per eenheid output tussen netbeheerders te laten verdwijnen.

99. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Het begrip ‘rekenvolumina’ heeft de volgende betekenis. De totale inkomsten van een netbeheerder worden berekend door de som van het product van de prijs en de hoeveelheid van elke dienst te berekenen. De hoeveelheid is hierbij voor elke dienst gelijk aan het ‘rekenvolume’. Het rekenvolume is de verwachting van ACM over het aantal eenheden dat de individuele netbeheerder van die dienst zal afzetten. ACM baseert deze verwachting op de gerealiseerde afzet uit meerdere voorgaande jaren.

100. ACM past de x-factor, q-factor en de rekenvolumina toe door middel van de in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet neergelegde formule (hierna: de wettelijke formule). Concreet betekent dit dat de x-factor en q-factor worden toegepast op de totale inkomsten van iedere netbeheerder afzonderlijk.

[55] Wetgevingsagenda STROOM, aangekondigd in kamerstukken II, 2011-2012, 31 510, nr. 47.

101. Volgens de wettelijke formule past ACM de x-factor en de q-factor elk jaar toe op het product van de tarieven uit het voorgaande jaar en de rekenvolumina.[56] De x-factor en de q-factor bepalen zodoende de totale inkomsten die een netbeheerder, op basis van de rekenvolumina, met zijn tarieven mag verdienen in een bepaald jaar. Tegelijkertijd is hiermee volgens de wettelijke formule het totale inkomstenniveau bepaald waarop ACM in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x-factor en de q-factor toepast.

102. Vanuit de begininkomsten worden de totale inkomsten voor alle jaren in de reguleringsperiode bepaald. Toegepast op de vijfde reguleringsperiode betekent dit het volgende. Na de berekening van de begininkomsten zorgt ACM er via toepassing van de x-factor, q-factor en de rekenvolumina voor dat zij de totale inkomsten voor het jaar 2013 (de begininkomsten), naar een eindniveau aan totale inkomsten voor het jaar 2016 (de eindinkomsten) brengt. Op basis van de totale inkomsten in de jaren gedurende de reguleringsperiode stelt ACM, met inachtneming van de rekenvolumina, jaarlijks de tarieven vast. Op deze wijze past ACM de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina toe.

[56] Behoudens ter vaststelling van de begininkomsten als ACM gebruik maakt van haar bevoegdheid om de begininkomsten, in afwijking van de wettelijke formule, vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.

8 Methode tot vaststelling van de x-factor

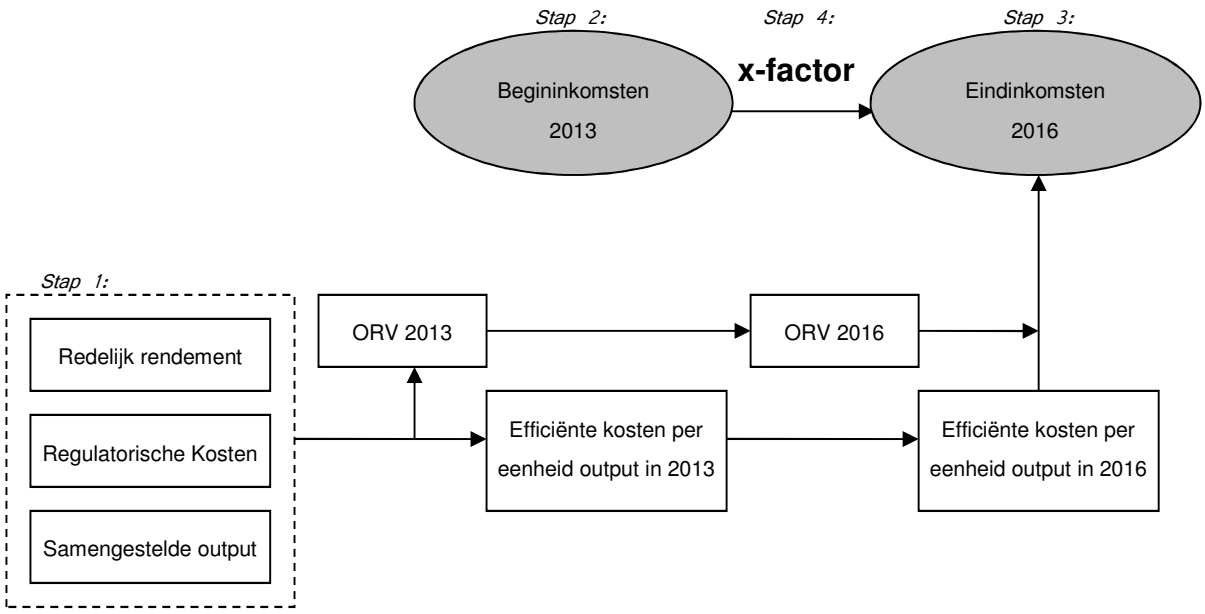
103. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de onderdelen van de methode tot vaststelling van de x-factor. Ten opzichte van de methode zoals deze tijdens de vierde reguleringsperiode gold, heeft ACM een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn kort opgesomd in paragraaf 6.3 en komen in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod.

104. In dit hoofdstuk gaat ACM allereerst in op de betekenis van een aantal kernbegrippen in de reguleringsystematiek van de netbeheerders (zie paragraaf 8.1). Aan de hand van deze kernbegrippen beschrijft ACM vervolgens in de daaropvolgende paragrafen in meer detail de stappen die leiden tot de uiteindelijke vaststelling van de x-factor. Hiervoor moet allereerst gestandaardiseerd worden (zie paragraaf 8.2). Vervolgens dienen de begininkomsten (zie paragraaf 8.3) en de eindinkomsten (zie paragraaf 8.4) te worden bepaald. Tot slot leidt dit tot vaststelling van een x-factor voor iedere netbeheerder (zie paragraaf 8.5). In de tekst verwijst ACM naar de rekenkundige formules in bijlage 1.

8.1 Kernbegrippen

105. In deze paragraaf beschrijft ACM een aantal kernbegrippen om te komen tot de bepaling van de doelmatigheidskorting. In figuur 1 is ter verduidelijking de samenhang tussen deze kernbegrippen weergegeven.

106. ACM beoogt met de methode van regulering de doelstellingen van de wetgever zoveel als mogelijk te behalen. ACM verwerkt deze doelstellingen van de wetgever in de hoogte van de eindinkomsten. De eindinkomsten zijn daartoe door ACM gelijk gesteld aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2016. Elke netbeheerder krijgt daarmee aan het einde van de reguleringsperiode een vergoeding voor de efficiënte kosten per eenheid output, inclusief een redelijk rendement, en een vergoeding voor kosten die veroorzaakt worden door ORV's. Met behulp van de x-factor zorgt ACM er voor dat de begininkomsten in het jaar 2013 zich ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2016. Hieronder licht ACM de kernbegrippen kort toe.



Figuur 1: Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen[57]

Stap 1: Standaardisatie

107. Om de netbeheerders goed met elkaar te vergelijken worden eerst de gegevens van netbeheerders gestandaardiseerd. De kosten van de netbeheerders worden met behulp van de Regulatorische Accounting Regels voor Regionale Netbeheerders (hierna: RAR) vergelijkbaar gemaakt. Deze RAR is door ACM vastgesteld als de standaard voor de verslagleggingregels die de netbeheerders moeten volgen.[58]

108. ACM definieert het *redelijk rendement* als het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als de regionale netbeheerders in het economisch verkeer gebruikelijk is.

109. ACM definieert de *samengestelde output* als een norm voor de prestaties van de netbeheerders. Deze norm is een eenduidige waardering van de afzet van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Voorbeelden zijn de capaciteit van de aansluitingen (in

[57] In deze figuur en de hierna volgende beschrijving zijn de meer of minder inkomsten als gevolg van de q-factor buiten beschouwing gelaten.

[58] De RAR wordt regelmatig geactualiseerd. Zie www.acm.nl.

kubieke meter gas per uur per jaar) en het aantal afnemers. Met behulp van de samengestelde output maakt ACM de prestatie van netbeheerders vergelijkbaar. Dit gebeurt door de kosten (inclusief het redelijke rendement) aan de samengestelde output te relateren.

Stap 2: Begininkomsten

110. ACM heeft ervoor gekozen om geen gebruik te maken van haar bevoegdheid om de begininkomsten per netbeheerder vast te stellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Dit betreft een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit en die uitgebreid toegelicht in paragraaf 8.3.1. ACM definieert de *begininkomsten* voor de vijfde reguleringsperiode voor elke netbeheerder afzonderlijk als het product van de tarieven in het jaar 2013 en de rekenvolumina voor de vijfde reguleringsperiode

Stap 3: Eindinkomsten

111. ACM definieert *objectiveerbare regionale verschillen* als verschillen in kosten tussen netbeheerders die veroorzaakt worden door regionaal objectiveerbare factoren. Dit zijn factoren waarmee slechts één of meerdere netbeheerder(s) geconfronteerd worden. Deze factoren leiden bovendien tot substantiële kosten voor deze netbeheerder(s) met een structureel karakter die niet-beïnvloedbaar zijn door het management.

112. De *efficiënte kosten per eenheid output* zijn die kosten per eenheid output (inclusief een redelijk rendement) waarvan ACM vindt dat een netbeheerder die naar verwachting per eenheid output moet maken om zijn wettelijke taken uit te kunnen voeren. Bovendien is volgens ACM sprake van een doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders indien zij niet meer kosten per eenheid output maken dan deze efficiënte kosten per eenheid output.

113. De *eindinkomsten* stelt ACM gelijk aan de geschatte efficiënte kosten voor elke netbeheerder afzonderlijk in het jaar 2016. Dit betekent dat de totale inkomsten van netbeheerders zullen bestaan uit een vergoeding voor efficiënte kosten per eenheid output (inclusief een redelijk rendement) en uit een vergoeding voor eventuele ORV's.

Stap 4: x-factor

114. Tot slot bepaalt ACM de *x-factor*. De x-factor wordt per netbeheerder op zodanige hoogte vastgesteld dat met jaarlijkse toepassing van de x-factor de totale inkomsten van

netbeheerders zich tijdens de reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.

8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters

115. Zoals in de vorige paragraaf toegelicht, standaardiseert ACM allereerst de benodigde gegevens. Standaardisatie vindt plaats op drie onderdelen: standaardisatie van het redelijk rendement, standaardisatie van de kosten door uniforme verslagleggingsregels en standaardisatie van de afzet door een uniforme outputmaatstaf te bepalen.

8.2.1 Redelijk rendement

116. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

117. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

118. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

119. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

120. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

121. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

122. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

123. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[59] [60]

124. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

125. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

125a. ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. De gedetailleerde technische uitwerking van de methode voor de berekening van het redelijk rendement is beschreven in bijlage 2 bij dit besluit. Daar motiveert ACM de keuzes die zij voor elke

[59] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[60] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

parameter maakt.

125b. Uit het juridisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 5 van dit besluit leidt ACM af dat de gereguleerde tariefinkomsten de verwachte kosten van een efficiënte netbeheerder weerspiegelen. ACM vult haar tariefregulering in conform die bedoeling. Als onderdeel van de bepaling van de verwachte efficiënte kosten van een netbeheerder, bepaalt ACM de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet. ACM noemt deze in haar methodebesluiten ook wel het redelijk rendement.

125c. Net als voor andere kosten geldt dat de verwachte efficiënte vermogenskosten worden gedekt door de gereguleerde tariefinkomsten. Dit geeft echter niet de garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. De wetgever heeft immers niet bedoeld dat inefficiënte kosten worden vergoed. Ook kunnen realisaties afwijken van verwachtingen. Om deze twee redenen biedt de regulering geen gegarandeerd rendement. Dit draagt bij aan de beoogde efficiëntieprikkels. Of met andere woorden: de regulering draagt bij aan de bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.

125d. De verwachte efficiënte vermogenskosten zijn het product van de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. Het benodigd vermogen wordt in de regulering ingevuld met de op basis van historische investeringsuitgaven berekende activawaarde: de GAW. ACM bepaalt de vermogenskosten door de GAW te vermenigvuldigen met de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet.

125e. Voor bepaling van de verwachte vermogenskostenvoet maakt ACM gebruik van een wetenschappelijk gevalideerde en in het economisch verkeer gangbare methode: ACM stelt de zogenaamde Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC) vast. De WACC is een procentuele vergoeding van het totale vermogen, dat bestaat uit het (bestaande en nieuwe) vreemd vermogen en het eigen vermogen. De gehanteerde WACC is dan ook een gewogen gemiddelde van de verwachte kostenvoet van vreemd vermogen en de verwachte kostenvoet van het eigen vermogen, op basis van een door ACM vastgestelde verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen.

125f. Bij bepaling van de WACC gaat ACM uit van wat in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM baseert de WACC daarom op rendementen van met netbeheerders vergelijkbare bedrijven. Dat wil zeggen: bedrijven met een met Nederlandse energienetbeheerders vergelijkbaar risicoprofiel. Dit leidt tot een objectieve vaststelling van de efficiënte vermogenskostenvoet. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten van

de netbeheerders zelf ligt niet voor de hand, omdat dit minder goed aansluit bij de opdracht om tariefinkomsten te baseren op efficiënte kosten. Bovendien zou het (deels) vergoeden van de werkelijke vermogenskosten van de netbeheerder zelf de beoogde efficiëntieprikkels (deels) teniet doen.

8.2.2 Regulatorische kosten

126. ACM maakt de kosten van netbeheerders vergelijkbaar door netbeheerders te verplichten hun financiële gegevens aan ACM te verstrekken conform de RAR. Op deze wijze kan ACM jaarlijks op een uniforme wijze de totale kosten van elke netbeheerder vaststellen. ACM onderscheidt twee categorieën kosten van een netbeheerder: kapitaalkosten (inclusief een redelijk rendement) en operationele kosten.[61] De som van de vermogenskosten en de afschrijvingen zijn de kapitaalkosten van een netbeheerder.[62] De totale kosten van een netbeheerder zijn de som van deze twee kostencategorieën.[63]

Kapitaalkosten

127. Ter bepaling van de kapitaalkosten moet ACM eerst de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) van elke netbeheerder bepalen. De GAW bestaat uit twee delen vanwege de start van de regulering in het jaar 2004.

128. Het eerste deel van de GAW betreft het deel dat is aangeschaft vóór het begin van de regulering (hierna: start-GAW). Voorafgaand aan de tweede reguleringsperiode (2004-2006) heeft ACM de GAW van het gastransportnet voor elke netbeheerder aan het begin van het jaar 2004 berekend op basis van historische gegevens en een standaardmethode. Deze start-GAW behandelt ACM in de berekeningen als een investering gedaan in het jaar 2004. Tevens heeft ACM destijds per netbeheerder één resterende afschrijvingstermijn voor deze investering bepaald.[64]

Tabel 1 Afschrijvingstermijn voor Start-GAW[65]

---

[61] Zie paragraaf 4.1 van de RAR.

[62] Formule (3).

[63] Formule (4).

[64] De oorspronkelijk vastgestelde afschrijvingstermijnen zijn door de tijd heen aangepast als gevolg van fusies tussen tussen netbeheerders en correcties als gevolg van erkende ORV's.

[65] De oorspronkelijk vastgestelde afschrijvingstermijnen zijn door de tijd heen aangepast als gevolg van fusies tussen netbeheerders.

Regionale netbeheerder	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn transportdienst	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn aansluitdienst	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn transportdienst Extra Hoge Druk
Cogas	31,1 jaar	26,0 jaar	n.v.t.
DNWB	33,7 jaar	23,0 jaar	46,3 jaar
Endinet	33,8 jaar	23,0 jaar	n.v.t.
Enexis	33,9 jaar	26,0 jaar	47,8 jaar
Liander	34,8 jaar	21,0 jaar	n.v.t.
Rendo	32,6 jaar	24,0 jaar	n.v.t.
Stedin	31,7 jaar	27,0 jaar	n.v.t.
Westland	27,8 jaar	24,0 jaar	n.v.t.
Zebra	n.v.t.	n.v.t.	45,1 jaar

129. Het tweede deel van de GAW betreft het deel dat door de netbeheerders is aangeschaft in de tijd dat sprake was van regulering. Voor activa die zijn aangeschaft of in gebruik genomen vanaf de start van de regulering geldt in beginsel per soort actief een afschrijvingstermijn conform de algemene uitgangspunten zoals weergegeven de RAR.

130. De vermogenskosten in een bepaald jaar berekent ACM door de reële WACC[66] te vermenigvuldigen met de GAW van dat jaar.[67]

131. Zoals uitgelegd in de vorige paragraaf, hanteert ACM een reële WACC als redelijk rendement. Hierdoor indexeert ACM voor elk investeringsjaar de kapitaalkosten (afschrijvingen plus rendement) met de inflatie (hierna: consumentenprijsindex, cpi). Voor het jaar 2012 bijvoorbeeld berekent ACM de kapitaalkosten als volgt. Zij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan afzonderlijk. Het jaar waarin een bepaalde investering is geactiveerd noemt ACM een investeringsjaar. Voor elk investeringsjaar van vóór 2012 rekent ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar om naar het prijspeil van het jaar 2012. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen in het jaar 2012, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2012, zodat de reële waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2012 resulteert. Dit is de GAW in het jaar 2012. ACM berekent de

[66] Hierbij hanteert ACM de WACC zoals vastgesteld voor de vijfde reguleringsperiode (zie paragraaf 8.2.1).

[67] Formule (5).

vermogenskosten door de WACC te vermenigvuldigen met deze GAW. De kapitaalkosten zijn nu de som van de vermogenskosten en de afschrijvingen. Vervolgens indexeert ACM deze reële kapitaalkosten per investeringsjaar met de relevante cpi('s).[68]

Desinvesteringen

132. Desinvesteringen ontstaan wanneer een nog niet volledig afgeschreven actief (bijvoorbeeld een gasleiding) verwijderd wordt, bijvoorbeeld wanneer een netdeel gesloopt wordt of buiten gebruik wordt gesteld. ACM is van mening dat de netbeheerder de kosten die voortvloeien uit een desinvestering vergoed zou moeten krijgen voor zover deze kosten als efficiënt kunnen worden beschouwd. Om te zorgen voor een volledige vergoeding van de efficiënte kosten van een desinvestering, kiest ACM ervoor gedesinvesteerde activa niet te verwijderen uit de GAW. De netbeheerders blijven op deze manier voor het gedesinvesteerde actief een vergoeding krijgen over de resterende afschrijvingstermijn, als ware het niet gedesinvesteerd. Dit is een wijziging ten opzichte van de vorige reguleringsperiode. ACM kiest hiervoor om de volgende reden.

133. De afschrijvingstermijnen die ACM hanteert zijn gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde economische levensduur van een actief binnen een bepaalde activacategorie. Deze gemiddelde economische levensduur per categorie is het gewogen resultaat van de economische levensduur van individuele activa. Het doel van het hanteren van een gemiddelde economische levensduur (en daaruit volgende afschrijvingstermijnen) is dat een afnemer in een bepaald jaar uitsluitend betaalt voor de afschrijvingskosten die gemiddeld gezien aan dat jaar toegerekend kunnen worden. Sommige activa zijn korter dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik, andere activa zijn langer dan de economische levensduur in gebruik.

134. Wanneer een actief wordt gedesinvesteerd, brengt dit kosten met zich mee. Als deze kosten worden beschouwd als operationele kosten of (eenmalige) afschrijvingskosten, dan worden zij via de daarop gebaseerde tarieven volledig in rekening gebracht bij de huidige afnemer. Deze kosten komen dan niet ten laste van de toekomstige afnemers. Daar staat tegenover dat toekomstige afnemers wel kunnen profiteren van activa die langer dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik blijven, maar reeds volledig zijn betaald door de afnemers in het verleden. ACM acht het wenselijk om uit te gaan van de gemiddelde afschrijvingstermijnen, zoals in het vorige randnummer is beschreven, zodat over langere tijd alle afnemers een redelijk deel van de kosten in rekening krijgen gebracht.

[68] Formules (6), (7) en (8).

135. Naar aanleiding van een zienswijze van LTO heeft ACM deze en het volgende randnummer opgenomen. ACM houdt bij het berekenen van de kapitaalkosten rekening met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen. ACM doet dit om te voorkomen dat de tarieven mede zijn gebaseerd op een gedesinvesteerd actief waarvoor de netbeheerder een opbrengst heeft gekregen uit bijvoorbeeld verkoop.

136. Indien sprake is van de overdracht van activa aan een andere netbeheerder verwijdert ACM de gedesinvesteerde activa wel uit de GAW om te voorkomen dat de betreffende activa bij beide netbeheerders deel blijft uitmaken van de GAW en dit tot dubbeling in de kostenbasis voor de tarieven leidt.

Operationele kosten

137. De operationele kosten die ACM bij de methode in aanmerking neemt zijn gebaseerd op de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten. Ontwikkelingen in deze operationele kosten worden door ACM op hoofdlijnen getoetst bij het vaststellen van de x-factoren. Daarnaast past ACM een eliminatie toe van de kosten voor gerelateerde overige activiteiten waaruit de netbeheerder opbrengsten heeft; zoals beschreven in randnummer 140.[69] Naar aanleiding van een zienswijze van Vereniging Eigen Huis geeft ACM hierbij een nadere toelichting op de beoordeling door ACM van de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten. ACM beoordeelt de door netbeheerders ingediende data door middel van diverse controles, toetsen en informatie-uitwisseling met de netbeheerders. Deze activiteiten maken onderdeel uit van de jaarlijkse cyclus van het opvragen van productiviteitsdata. De belangrijkste onderdelen van deze jaarlijkse cyclus zijn:
    a. het vaststellen van de regulatorische accountingregels, waarmee uniformiteit en eenduidigheid van de productiviteitsdata nagestreefd wordt;
    b. het uitvragen van de productiviteitsdata op basis van een invul- en auditinstructie;
    c. controle van de productiviteitsdata door een onafhankelijke accountant;
    d. diverse vragenrondes en aanvullende dataverzoeken vanuit ACM om eventuele onjuistheden, onduidelijkheden of afwijkende patronen nader te onderzoeken;
    e. indien nodig, het aanpassen van gegevens (in samenspraak met de netbeheerder of eenzijdig door ACM) om tot een voldoende betrouwbare dataset te komen.

Ontvangen vergoedingen voor aanleg van aansluitingen

[69] Formule (9).

138. De eenmalige aansluitvergoeding (inclusief de vergoeding voor meerlengte) neemt een bijzondere positie in ten opzichte van de andere tarieven in de regulering. Dit komt doordat netbeheerders via de eenmalige aansluitvergoeding direct de investeringsuitgave voor het aanleggen van een aansluiting (en mogelijk meer of minder dan dat) vergoed krijgen van de afnemer voor wie de netbeheerder de aansluiting aanlegt. Omdat de RAR voorschrijft dat van derden ontvangen bijdragen in mindering moeten worden gebracht op de geactiveerde kosten,[70] geeft de netbeheerder in de productiviteitsdata slechts de netto investering (totaal van investeringsuitgaven minus vergoedingen) op. Voor de vaststelling van de tarieven voor de eenmalige aansluitvergoeding via de reguleringsmethode moet in het totale inkomstenbedrag echter wel het brutobedrag aan investeringsuitgaven betrokken worden. Dit brutobedrag (de totale kosten van een aansluiting) wordt niet door de netbeheerder opgegeven in de productiviteitsdata. Daarom reconstrueert ACM per netbeheerder het totaal van deze brutobedragen door te kijken naar het totaal van de netto investeringen in aansluitingen[71] en daar het totaal aan ontvangen vergoedingen weer bij op te tellen. De ontvangen vergoedingen worden toegevoegd aan de totale kosten om zo de maatstaf te vormen. De toegestane inkomstenbedragen die op basis van deze maatstaf worden vastgesteld, bieden zodoende ook tariefruimte voor de eenmalige aansluitvergoedingen. Het tarief voor de eenmalige aansluitvergoeding stelt zo de netbeheerder in staat stelt zijn efficiënte kosten van het aanleggen van aansluitingen terug te verdienen.

Aftrek van forfaitaire bedragen voor de voorziening voor dubieuze debiteuren kleinverbruik

139. In de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten is de post '*Forfaitair bedrag voor de voorziening voor dubieuze debiteuren* kleinverbruik' opgenomen. Deze post dient ter dekking van kosten die netbeheerders maken als gevolg van wanbetalers onder kleinverbruikers (dubieuze debiteuren kleinverbruik) en is feitelijk een vergoeding voor het debiteurenrisico dat netbeheerders lopen ten opzichte van de kleinverbruikers. De afgelopen jaren is in de energiesector een verbeterd marktmodel voor kleinverbruikers ingevoerd. Een belangrijk onderdeel van dit marktmodel is de invoering van het (verplichte) leveranciersmodel wat ervoor zorgt dat de netbeheerder niet meer verantwoordelijk is voor de inning van de netwerktarieven, maar de leverancier. Het verplichte leveranciersmodel is op 1 augustus 2013 ingevoerd. Met het overgaan van deze verantwoordelijkheid van het innen van de netwerktarieven is ook het debiteurenrisico hiervan overgegaan naar de leverancier. Nu de netbeheerder de komende reguleringsperiode dus geen debiteurenrisico meer loopt, is een vergoeding hiervoor, in de vorm van een forfaitair bedrag voor een voorziening voor dit risico,

[70] Artikel 72 van de RAR.

[71] Deze netto investeringen worden meegenomen in de berekening van de GAW.

in de komende reguleringsperiode niet meer nodig. ACM corrigeert daarom de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten voor de forfaitaire bedragen voor de voorziening voor dubieuze debiteuren kleinverbruik.[72] Deze werkwijze betreft een ambtshalve wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit en is besproken op de Klankbordgroep van 27 augustus 2013.

Eliminatie kosten van overige activiteiten uit regulatorische kostenbasis

140. Net als dat ACM in randnummer 132 heeft aangegeven specifiek rekening te houden met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen, maakt ACM in het algemeen bij de berekening van de regulatorische operationele kosten en kapitaalkosten een aanpassing voor de kosten van overige activiteiten waaruit de netbeheerder opbrengsten behaalt. Deze kosten horen geen onderdeel te zijn van de regulatorische kostenbasis. Deze opbrengsten uit overige activiteiten (ook wel aangeduid als “overige opbrengsten”) betreffen voornamelijk opbrengsten van de netbeheerder die worden gegenereerd met de uitvoering van wettelijke taken waar ACM geen (ex ante) tarieven voor vaststelt. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten uit het verplaatsen of wijzigen van aansluitingen. Daarnaast kunnen het ook opbrengsten zijn die wel gerelateerd zijn aan taken waarvoor ACM een tarief vaststelt, maar die niet-tariefinkomsten betreffen. Een voorbeeld van deze categorie betreft inkomsten die de netbeheerder ontvangt door gederfde transportinkomsten wegens fraude bij betrokken afnemers in rekening te brengen. Omdat deze activiteiten vallen binnen de wettelijke taken van de netbeheerder, geeft de netbeheerder eventuele hieraan verbonden kosten op bij de jaarlijkse uitvraag van productiviteitsdata (in overeenstemming met de Regulatorische Accounting Regels). ACM elimineert vervolgens deze kosten die horen bij de opbrengsten uit overige activiteiten uit de regulatorische kostenbasis om er voor te zorgen dat in de tariefregulering uitsluitend die kosten worden betrokken die terugverdiend dienen te worden met de diensten waarvoor ACM een tarief vaststelt. Als ACM dit niet zou doen zou een netbeheerder via de regulering een vergoeding krijgen voor kosten waarvoor de netbeheerder al langs een andere weg inkomsten heeft genoten. ACM gebruikt voor deze eliminatie waar mogelijk de door netbeheerders opgegeven kosten die horen bij de betreffende activiteit waarmee overige opbrengsten behaald worden. Wanneer deze kosten niet vastgesteld kunnen worden, gebruikt ACM conform de Regulatorische Accounting Regels en de uitvraag van productiviteitsdata de opbrengsten zelf als benadering voor de betreffende kosten; in dat geval is dus in feite sprake van een saldering van deze overige opbrengsten met de door de netbeheerder opgegeven totale kosten. Deze werkwijze betreft een ambtshalve wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit en is besproken op de Klankbordgroep van 10 september 2013.

[72] Formule (9).

8.2.3 Samengestelde output

141. ACM definieert de *samengestelde output* als een norm voor de prestaties van de netbeheerders. Deze norm is een eenduidige waardering van de afzet (de volumes) van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Op deze wijze maakt ACM de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar. ACM gebruikt vervolgens de samengestelde output voor de bepaling van de begininkomsten en de eindinkomsten.

142. In deze paragraaf beschrijft ACM allereerst op welke manier zij in het algemeen de samengestelde output bepaalt, waarbij ook wordt uitgelegd op welke manier de hiervoor noodzakelijke voor nacalculaties gecorrigeerde sectortarieven worden berekend. Vervolgens besteedt ACM specifiek aandacht aan de aanpassing die zij maakt op de berekening van de wegingsfactoren voor de gasaansluitdienst. Als laatste besteedt ACM in deze paragraaf aandacht aan hoe zij in de berekening van de samengestelde output omgaat met de regulering van het Extra Hoge Druk net (hierna: EHD-net). Deze wijze is overigens ongewijzigd ten opzichte van de methode in de vierde reguleringsperiode.

143. ACM berekent de samengestelde output voor de vijfde reguleringsperiode door de volumes van iedere categorie te waarderen met een *wegingsfactor* van deze categorie en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.[73] De wegingsfactor geeft voor elk volume weer in welke mate dit volume kosten met zich meebrengt, om op deze manier de verschillende volumina te wegen.

144. Voor alle verschillende categorieën gebruikt ACM in beginsel de voor nacalculaties gecorrigeerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2013 als wegingsfactor. Dit doet ACM omdat de tarieven kostengeoriënteerd zijn en aldus als beste schatting kunnen worden gebruikt voor de mate waarin een bepaalde categorie kosten veroorzaakt. Voor de vijfde reguleringsperiode wijkt ACM op twee punten af van dit uitgangspunt. Dit betreft een aanpassing van de wegingsfactoren van de gasaansluitdienst en een aanpassing van de wegingsfactoren van de EHD netten van Enexis en Zebra. Dit wordt verderop in deze paragraaf door ACM toegelicht.

Correctie voor nacalculaties

[73] Formule (10).

145. ACM berekent de wegingsfactoren door de tariefinkomsten van de netbeheerders voor het jaar 2013 te corrigeren voor nacalculaties die waren verwerkt in de tarieven 2013.[74] Aangezien deze nacalculaties alleen betrekking hadden op de tarieven voor de transportdienst, corrigeert ACM ten behoeve van de wegingsfactoren alleen de tarieven voor de transportdienst op de hierna beschreven wijze. ACM corrigeert de inkomsten,[75] omdat de inkomsten uit deze nacalculaties niet direct toe te schrijven zijn aan de inkomsten en kosten voor het jaar 2013. Het gaat hier namelijk om bedragen die dienen om te compenseren voor te veel of te weinig ontvangen tariefinkomsten in eerdere jaren. De totale inkomsten 2013 per netbeheerder zonder de effecten van de nacalculaties en per categorie worden vervolgens gewogen naar de geschatte volumina in 2013.[76] ACM baseert de volumina voor het jaar 2013 op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2010, 2011 en 2012.[77] Dit is een wijziging ten opzichte van de vierde reguleringsperiode. ACM heeft hiervoor gekozen omdat zij hierdoor aansluit bij de keuze om de schatting van de efficiënte kosten te baseren op de kostengegevens uit de meest recente laatste drie jaren (zie paragraaf 8.3.3).

146. De correctie van de inkomsten voor nacalculaties van voor het jaar 2013 past ACM uitsluitend toe op de inkomsten uit de tarieven voor de transportdienst, omdat de nacalculaties uitsluitend effect hebben gehad op deze tarieven. De correctie bestaat er uit dat ACM de tariefinkomsten per categorie aanpast met het deel van de nacalculatiebedragen dat gelijk is aan het aandeel van de betreffende categorie in de totale inkomsten uit de tarieven voor de transportdienst voor het jaar 2013.[78] De tarieven voor vastrecht kleinverbruik en profielgrootverbruik staan voor de netbeheerders vast,[79] waardoor tariefmutaties door nacalculaties niet op deze tarieven worden toegepast.[80]

147. Voor de categorie capaciteit telemetriegrootverbruik geldt dat netbeheerders de keuze hebben tussen het hanteren van één standaardtarief en het hanteren van een tarief voor lage en voor

---

[74] Tarievenbesluiten van 16 november 2012 met kenmerken 104093_2/2, 104093_3/4, 104093_4/8, 104093_5/3, 104093_6/2, 104093_7/3, 104093_8/2, 104093_9/2, en 104093_10/2, www.acm.nl.

[75] Gecorrigeerd wordt voor de nacalculatie Lokale heffingen 2011.

[76] Formule (11); in het uitzonderlijke geval dat de geschatte volumina in 2013 voor alle netbeheerders in een tariefcategorie nul bedragen wordt gekozen voor een ongewogen gemiddelde over de in 2013 geldende tarieven van alle netbeheerders voor deze tariefcategorie.

[77] Formule (12).

[78] Formule (13).

[79] Omdat de hoogte van deze tarieven op grond van de Tarievencode Gas voor alle netbeheerders gelijk dienen te zijn.

[80] Formule (14).

hoge druk. Voor de bepaling van de samengestelde output standaardiseert ACM de tarieven voor hoge en lage druk.

Correctie voor gasaansluitdienst

148. ACM hanteert als wegingsfactor de voor nacalculaties gecorrigeerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2013, omdat de tarieven kostengeoriënteerd zijn en aldus de beste schatting zijn voor de mate waarin een bepaalde categorie kosten veroorzaakt. De prestaties van netbeheerders in de verschillende categorieën acht ACM hiermee vergelijkbaar.

149. Op grond van een zienswijze van Netbeheer Nederland en de gegevens van de netbeheerders heeft ACM geconstateerd dat de mate van kostenoriëntatie van de tarieven van de gasaansluitdienst en de transportdienst van elkaar verschillen. Dit verschil is dermate groot dat ACM, evenals aan het begin van de vierde reguleringsperiode, van oordeel is dat ook in de vijfde reguleringsperiode ongecorrigeerde tarieven niet de beste indicator zijn voor vergelijkbare prestaties voor de gasaansluitdienst en de transportdienst. Dit verschil in kostenoriëntatie van de tarieven van beide diensten zorgt (via de wegingsfactoren) immers voor een ongelijke manier van waardering van de prestaties van netbeheerders van die diensten. Met toepassing van de balansfactor is dit te corrigeren. Nu ACM het van belang acht dat prestaties van netbeheerders vergelijkbaar zijn en zij tegelijkertijd constateert dat zonder het toepassen van de balansfactor deze vergelijkbaarheid er (nog) niet is, is ACM van oordeel dat in de vijfde reguleringsperiode de balansfactor opnieuw dient te worden toegepast.

150. ACM beoogt met de balansfactor het onder- of overgewicht van de gasaansluitdienst in de samengestelde output te neutraliseren. ACM doet dit door ten behoeve van de bepaling van de wegingsfactor de voor nacalculaties gecorrigeerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2013 behorende bij de gasaansluitdienst in twee stappen te corrigeren. In de eerste stap vermenigvuldigt ACM genoemde tarieven met het quotiënt van de totale kosten van de sector met betrekking tot de gasaansluitdienst en het deel van de begininkomsten (zie paragraaf 8.3) dat gerelateerd is aan de gasaansluitdienst. Op deze wijze brengt ACM de genoemde tarieven voor het jaar 2013 behorende bij de gasaansluitdienst dichter bij het huidige kostenniveau. In een tweede correctie vermenigvuldigt ACM de met de eerste correctie aangepaste tarieven door het quotiënt van het deel van de begininkomsten dat gerelateerd is aan de transportdienst en de totale kosten van de sector met betrekking tot de transportdienst. Door deze tweede correctie brengt ACM de met de eerste correctie aangepaste tarieven in lijn met het kostenniveau van de transportdienst. Op deze wijze bewerkstelligt ACM dat ten behoeve van de bepaling van de samengestelde output de wegingsfactoren behorende bij de gasaansluitdienst zo veel als mogelijk in dezelfde mate kostengeoriënteerd zijn als die van de

transportdienst. Daardoor is een eventuele onbalans tussen het gewicht van de gasaansluitdienst en het gewicht van de transportdienst in de samengestelde output geneutraliseerd. De twee genoemde correctiefactoren tezamen noemt ACM de balansfactor.[81]

151. ACM zal bij de vaststelling van de tarieven in de tarievenbesluiten rekening houden met de balansfactor. ACM doet dit door de totale inkomsten van de netbeheerders middels de balansfactor te verdelen over de (tarieven van de) transportdienst en de aansluitdienst. Hiermee zorgt ACM ervoor dat de tarieven van beide diensten op een kostengeoriënteerd niveau worden vastgesteld. In de tarievenbesluiten zal ACM deze werkwijze nader uitwerken.

Correctie voor EHD

152. De netbeheerders DNWB, Enexis en Zebra beheren een gastransportnet dat wordt gebruikt voor het transport van gas met een druk van 16 bar of hoger. Voorafgaand aan het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode heeft ACM onderzocht of het beheer van deze netten onderling vergelijkbaar was en zo ja, op welke wijze de prestaties van de netbeheerders voor wat betreft dit EHD-net gestandaardiseerd konden worden. ACM concludeerde toen dat de manier waarop de te factureren volumes werden bepaald, verschilde tussen DNWB enerzijds en Enexis en Zebra anderzijds.[82] De consequentie hiervan was dat de prestatie van DNWB op haar deel van het EHD-net wel goed meetbaar was via de gefactureerde volumes en dat dit bij Enexis en Zebra niet het geval was. ACM zag op dat moment geen andere mogelijkheid tot het verkrijgen van specifieke meetgegevens die wel uitdrukking konden geven aan de door Enexis en Zebra geleverde prestaties op haar EHD-net.

153. ACM heeft ter voorbereiding op onderhavig methodebesluit wederom gekeken naar de situatie rond het EHD-net. Zij constateert dat alle drie de netbeheerders de wijze waarop zij de te factureren volumes bepalen in de afgelopen jaren niet hebben gewijzigd en dat er ook geen veranderingen hebben plaatsgevonden in de toepasselijke regelgeving. ACM ziet derhalve geen aanleiding en mogelijkheden om de reguleringssystematiek ten aanzien het EHD-net te wijzigen.

---

[81] Formules (15) en (16).

[82] Enexis en Zebra factureerde aan shippers op basis van het contract dat zij vóór het begin van de regulering van de EHD netten (voor 1 januari 2008) zijn overeengekomen. DNWB factureerde direct aan haar afnemers.

154. Het voorgaande betekent dat ACM de twee afzonderlijke afzetcategorieën voor de EHD-netten van Enexis en Zebra blijft hanteren. Deze keuze geldt voor zowel de transportdienst als de aansluitdienst. Ook zal ACM opnieuw de wegingsfactoren van deze afzetcategorieën op zodanige wijze corrigeren dat de wijze van reguleren van deze EHD-netten zo weinig mogelijk invloed heeft op de uitkomsten van de regulering voor de andere netbeheerders. ACM bewerkstelligt dit door een correctie op de wegingsfactoren toe te passen zodat de verhouding tussen kosten en samengestelde output voor deze delen van het EHD-net[83] gelijk wordt gesteld aan de verhouding tussen kosten en samengestelde output voor de andere afzetcategorieën binnen de regulering.[84] De wijze van regulering van het deel van het EHD-net van DNWB zal ACM ook gelijk laten, namelijk de afzet van DNWB op haar EHD net opnemen binnen de afzetcategorie telemetriegrootverbruik.[85]

155. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[86] [87]

156. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

157. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

158. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

159. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[88]

160. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[89] [90] [91] [92] [93] [94] [95]

---

[83] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[84] Formules (17), (18), (20) en (21).

[85] Specifiek voor de output van periodieke aansluitvergoedingen kiest ACM er voor de afzet van DNWB op haar EHD-net op te nemen in de categorie 'hoge druk aansluitingen groter dan 2.500 m3/h', omdat de EHD-aansluitingen van DNWB zich naar verwachting het best met de telemetrie-aansluitingen in deze categorie laten vergelijken.

[86] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[87] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[88] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[89] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[90] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[91] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[92] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[93] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

161. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[96] [97]

162. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

163. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[98]

164. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[99] [100]

165. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

166. Het tweede onderdeel van de methode tot vaststelling van de x-factor is het bepalen van de begininkomsten. ACM zal bij de vaststelling van de begininkomsten geen gebruik maken van haar bevoegdheid zoals vastgelegd in artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit. ACM geeft eerst haar motivering voor deze keuze (paragraaf 8.3.1). Vervolgens licht ACM toe hoe zij de begininkomsten berekent (paragraaf 174). Daarna geeft ACM aan hoe zij, ten behoeve van het beoordelingskader om te bepalen hoe de begininkomsten worden vastgesteld, de kosten voor objectiveerbare regionale verschillen bepaalt (paragraaf 8.3.2) en de efficiënte kosten per eenheid output van 2013 berekent (paragraaf 8.3.3). Tot slot geeft ACM aan hoe deze onderdelen samen leiden tot de begininkomsten 2013 (paragraaf 8.3.4).

8.3.1 Begininkomsten op het efficiënte kostenniveau?

167. Bij de vaststelling van de voorgaande methodebesluiten heeft ACM de begininkomsten gebaseerd op de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet.

---

[94] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[95] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[96] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[97] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[98] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[99] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[100] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

Deze formule houdt in dat de inkomsten in een bepaald jaar (jaar t) worden gebaseerd op de inkomsten in het jaar daaraan voorafgaand (jaar t-1).

168. Zoals in paragraaf 5.5 beschreven, heeft ACM per 1 juli 2011 via artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet de bevoegdheid gekregen om de begininkomsten op een andere wijze vast te stellen, namelijk door deze gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau inclusief een redelijk rendement, indien de totale inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau. Bij de vraag of zij gebruik maakt van deze bevoegdheid dient ACM alle relevante feiten en omstandigheden in ogenschouw te nemen. Naar aanleiding van zienswijzen op het ontwerpbesluit geeft ACM hier een beschrijving van het door haar gebruikte beoordelingskader.

Beoordelingskader op hoofdlijnen

169. Op hoofdlijnen ziet het beoordelingskader er als volgt uit. Allereerst bepaalt ACM of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan, dat wil zeggen: ACM toetst per netbeheerder of de begininkomsten afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode.[101] Indien dit het geval is *kan* ACM voor deze netbeheerder de begininkomsten aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten. Vervolgens beoordeelt ACM of er aanleiding is om gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen. In dit verband overweegt zij het volgende.

170. Bij de afweging om al dan niet de begininkomsten aan te passen speelt het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze nieuwe bevoegdheid een belangrijke rol. Dit doel is: de mogelijkheid om winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd. Met andere woorden: aanpassen van de begininkomsten heeft als doel om te voorkomen dat verschillen die in het verleden zijn ontstaan tussen inkomsten en kosten, via de begininkomsten doorlopen in de nieuwe periode en op die manier over- of onderrendementen veroorzaken.

171. In het algemeen hecht ACM belang aan een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop. Toepassing van de bevoegdheid in kwestie betekent in beginsel een inbreuk op dat belang. Afnemers en netbeheerders hechten ook belang aan een zo geleidelijk en stabiel mogelijk tariefverloop, zo bleek bij de voorbereiding van dit besluit. Specifiek voor de keuze om begininkomsten wel of niet aan te passen weegt ACM dit belang als volgt af tegen de andere relevante belangen. Naarmate het verschil dat in het verleden is ontstaan tussen inkomsten

[101] Formule (29).

en kosten toeneemt, neemt ook het belang van het voorkomen van over- of onderrendementen in de nieuwe periode toe en zal het belang van tariefstabiliteit meer ondergeschikt raken aan dat belang. Met andere woorden: in beginsel kiest ACM voor een stabiel tariefverloop, waar dat andere doelen van regulering niet bijt. Wanneer het vasthouden van stabiel tariefverloop echter meebrengt dat rendementen aanzienlijk uitgaan boven wat in het economisch verkeer gebruikelijk is, of wanneer netbeheerders bij stabiel tariefverloop geconfronteerd worden met tarieven die aanzienlijk lager zijn dan hun kosten, ligt het voor de hand te overwegen om de begininkomsten aan te passen en daarmee het stabiele tariefverloop te doorbreken.

172. Wanneer sprake is van een verschil tussen inkomsten en kosten, bepaalt ACM of aanpassen van de begininkomsten ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Dat wil zeggen: of de aanpassing het geconstateerde verschil wegneemt en daarbij niet een forse ‘overshoot’ oplevert. Bijvoorbeeld: wanneer er voorafgaand aan de nieuwe periode een verschil tussen inkomsten en kosten bestaat van 50, en het verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten is 100, dan schiet aanpassen van de begininkomsten zijn doel ver voorbij (er is dus sprake van een ‘overshoot’).

173. Wanneer aanpassing het gewenste effect heeft kan ACM tot de keuze komen om de begininkomsten aan te passen. Hierbij moet worden opgemerkt dat ACM voor elke periode een belangenafweging zal maken en in deze afweging telkens ook overige relevante belangen, feiten en omstandigheden zal meewegen. In specifieke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld het belang van bevordering van doelmatige bedrijfsvoering of het belang van een goed klimaat voor voldoende investeringen in de netten doorslaggevend zijn in de keuze om al dan niet begininkomsten aan te passen.

Nadere uitwerking toepassingsvoorwaarde

174. Voor de vergelijking tussen inkomsten en efficiënte kosten aan het begin van de periode, bepaalt ACM de begininkomsten zoals beschreven in vanaf randnummer 182. De begininkomsten gelden voor het jaar 2013. Voor een zuivere vergelijking berekent ACM ook de efficiënte kosten voor het jaar 2013. Daarbij gaat zij wel uit van het takenpakket dat de netbeheerder vanaf het jaar 2014 zal hebben, omdat de aanpassing van de begininkomsten bedoeld is effect te hebben vanaf het jaar 2014. De efficiënte kosten bepaalt ACM op dezelfde manier waarop zij de efficiënte kosten in het eindpunt bepaalt, dit wordt beschreven in paragraaf 8.3.3. Naar aanleiding van zienswijzen rekent ACM hierbij met de WACC zoals die op basis van het vorige methodebesluit werd gehanteerd voor het jaar 2013. ACM motiveert deze keuze als volgt.

175. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

176. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

176a. De methode voor bepaling van de WACC richt zich in eerste instantie op het inschatten van de toekomstige marktrentes. Dit wordt nader uitgelegd in bijlage 2. Deze keuze brengt het risico mee dat de inschatting van de verwachte efficiënte vermogenskosten niet representatief is voor de financieringslasten van bestaande leningen. Voor wat betreft de WACC acht ACM het daarom niet wenselijk om het geleidelijk tariefverloop te doorbreken. Dat wil zeggen: bij een geleidelijke ingroei van tariefinkomsten wordt een wijziging van de WACC in gelijkmatige stappen in de tariefinkomsten van netbeheerders verdisconteerd. Zo'n geleidelijk verloop past bij het patroon van financieringslasten van bedrijven. Namelijk: stap voor stap worden bestaande leningen, met financieringslasten die zijn gebaseerd op oude rentestanden, vervangen door nieuwe leningen met lasten die samenhangen met nieuwe rentestanden. Om dit geleidelijke verloop niet te doorbreken, berekent ACM de verwachte efficiënte vermogenskosten van netbeheerders in 2013 op basis van de WACC zoals volgt uit het methodebesluit voor de jaren 2011-2013.

177. ACM stelt vast dat voor elke netbeheerder de totale inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau. ACM *kan* zodoende voor elke netbeheerder de begininkomsten aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten.

Is er voldoende aanleiding om begininkomsten aan te passen?

178. ACM verwacht voor regionale gasnetbeheerders in 2013, op basis van cijfers t/m 2012, een gering verschil tussen inkomsten en kosten.[102] Op sectorniveau is er sprake van een rendement dat uitgaat boven de WACC ter hoogte van € 19 mln. Dit is 1,7% van de totale inkomsten van de netbeheerders in 2013.

179. Bij bovenstaande moet worden opgemerkt dat ACM op het moment van vergelijken van inkomsten en kosten van het laatste jaar voorafgaand aan de nieuwe periode, in dit geval het jaar 2013, nog niet beschikt over exacte cijfers voor dat jaar. ACM baseert zijn schatting op gegevens voor jaren t/m 2012. Om recht te doen aan de onzekerheid van de schatting voor 2013, zal ACM enige marge in acht nemen wanneer zij oordeelt of een geconstateerd verschil

[102] Formules (30), (31), (32) en (33).

in beginsel voldoende aanleiding is om af te wijken van het geleidelijke tariefverloop en de begininkomsten aan te passen.

180. Gezien de relatief geringe hoogte van het verschil tussen inkomsten en kosten, in combinatie met de onzekerheid over de exacte cijfers over het jaar 2013, oordeelt ACM dat er onvoldoende aanleiding is om de begininkomsten te verlagen. ACM ziet geen overige belangen, feiten of omstandigheden die zouden moeten leiden tot een andere afweging of uitkomst. Zij besluit dan ook in dit besluit geen gebruik te maken van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 81c, vierde lid van de Gaswet.

181. Het besluit om de begininkomsten niet aan te passen is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit. In het ontwerpbesluit had ACM aangekondigd dat zij, uitgaande van aanpassing van de begininkomsten vanwege een verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten, bij die aanpassing van de begininkomsten ook de verwachte kostenveranderingen in verband met de nieuwe dienst inkoop netverliezen gas en met wegvallende taken vanwege introductie van het nieuwe marktmodel zou betrekken. Nu van een aanpassing van de begininkomsten vanwege een verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten geen sprake is, komt ACM niet toe aan het betrekken van deze verwachte ontwikkelingen van kosten en inkomsten bij een aanpassing van de begininkomsten op basis van Artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet. In hoofdstuk 11 bepaalt ACM op welke wijze zij de verwachte ontwikkelingen van kosten en inkomsten vanwege de introductie van het nieuwe marktmodel in de methode van regulering betrekt. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 dienen de kosten en inkomsten van netbeheerders voortkomend uit de inkoop van netverliezen gas niet meer in de methode van regulering te worden betrokken.

Bepalen begininkomsten

182. De begininkomsten van de vijfde reguleringsperiode op basis van de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet worden als volgt berekend. Voor elke netbeheerder afzonderlijk zijn de totale inkomsten, voor de transportdienst en de aansluitdienst, voor het jaar 2013 gelijk aan het product van de tarieven in het jaar 2013 en de rekenvolumina voor de vijfde reguleringsperiode.[103]

183. De totale inkomsten voor het jaar 2013, zoals vastgesteld in de tarievenbesluiten 2013, dienen ter dekking van de kosten (inclusief een redelijk rendement) voor het jaar 2013. Voor het jaar 2013 deelt ACM de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van

[103] Formules (34) en (35).

verschillende kosten. De eerste component betreft de totale inkomsten die de netbeheerder op basis van de reguleringssystematiek mag terugverdienen om zijn kosten voor het jaar 2013 te dekken. De tweede component betreft eenmalige verrekeningen met betrekking tot de totale inkomsten van jaren die geen betrekking hebben op 2013, maar op voorgaande jaren. In deze jaren hebben netbeheerders kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in de desbetreffende jaren. ACM heeft via een nacalculatie voor elke netbeheerder bepaald welk bedrag dit betrof en op basis van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet de tarieven van de netbeheerders gecorrigeerd voor dit bedrag. Het gecorrigeerde bedrag diende daarbij niet ter dekking van kosten die in het jaar 2013 zijn gemaakt door netbeheerders, maar diende als opslag op het tarief voor het jaar 2013 om de in de voorgaande jaren gemaakte kosten te dekken. Daarom is ACM van mening dat dit gecorrigeerde bedrag geen onderdeel dient uit te maken van de begininkomsten. Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet is het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor de tariefcorrecties op basis van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet.[104] Indien ACM de ongecorrigeerde tarieven zou gebruiken, dan zouden netbeheerders de komende reguleringsperiodes in feite inkomsten blijven houden voor kosten die al gedekt zijn in eerder jaren. ACM acht dit in strijd met het principe van kostenoriëntatie.[105] Deze correctie is in lijn met de correctie die ACM ook al in randnummer 145 toepaste.

8.3.2 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2013

184. ACM houdt rekening met het bestaan van eventuele ORV's. Hiermee bevordert ACM het behalen van de wettelijke doelstelling van gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders. ORV's zijn immers structurele verschillen in kosten tussen netbeheerders die niet door hen beïnvloedbaar zijn. Door rekening te houden met eventuele ORV's zorgt ACM er voor dat de te behalen doelmatigheid gelijk is voor alle netbeheerders en zodoende de inkomsten en efficiënte kosten van netbeheerders op elkaar aansluiten.

Uitgangspunten bij de bepaling en verrekening van ORV's

185. ACM hanteert vijf uitgangspunten bij de bepaling en verrekening van ORV's. Het eerste uitgangspunt is dat sprake is van een ORV indien voldaan is aan de volgende criteria:

---

[104] Formule (13).

[105] Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet.

a. Significantie: is een mogelijke ORV substantieel? Substantieel is daarbij gedefinieerd als: de gemiddelde kosten voor dit ORV, uitgedrukt als percentage van de efficiënte gestandaardiseerde kosten ten behoeve van eindinkomsten, wijken voor ten minste één netbeheerder met meer dan 1%-punt af van het sectorgemiddelde.
b. Structureel: is een mogelijke ORV houdbaar over de tijd? Een ORV is houdbaar in de tijd als de meer- of minderkosten voor een netbeheerder ten opzichte van de overige netbeheerders structureel van aard zijn.
c. Objectiveerbaarheid: is een mogelijke ORV objectief vast te stellen? Een ORV is objectiveerbaar indien de factor dan wel omstandigheid niet-beïnvloedbaar is door het management én indien het ORV objectief is vast te stellen. Ter verduidelijking geeft ACM een voorbeeld. Stel, netbeheerder A beheert een net in een regio met hoge bergen. Dit feit op zichzelf is niet beïnvloedbaar door het management. De wijze waarop netbeheerder A vervolgens zijn net beheert (materiaalkeuze, onderhoudsfilosofie etc.) *gegeven* de hoge bergen beschouwt ACM wel als beïnvloedbaar.

186. Het tweede uitgangspunt is dat de verrekeningswijze van eventuele ORV's moet bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wetgever (zie hoofdstuk 5). Eén van deze doelstellingen is dat netbeheerders een redelijk rendement behalen, en niet een rendement dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk.[106] Ook heeft de wetgever bepaald dat het uitgangspunt bij het vaststellen van de tarieven van een netbeheerder is dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers die betrekking hebben op de diensten die deze kosten veroorzaken.[107] Volgens ACM betekent dit dat sprake moet zijn van kostengeoriënteerde tarieven. ACM kiest er daarom voor om de totale inkomsten, die volgen uit de kostengeoriënteerde tarieven, van iedere netbeheerder afzonderlijk zodanig te bepalen dat alleen de noodzakelijke kosten worden terugverdiend. Concreet betekent dit dat een netbeheerder zonder ORV alleen zijn efficiënte kosten per eenheid output vergoed krijgt. Een netbeheerder met een ORV krijgt daarentegen de efficiënte kosten per eenheid output én de kosten als gevolg van dit ORV vergoed in zijn inkomsten. Door de inkomsten te koppelen aan de kosten van netbeheerders doet ACM recht aan de bedoeling van de wetgever.

187. Het volgende voorbeeld illustreert het tweede uitgangspunt van ACM. Stel er zijn twee netbeheerders met een gelijke output. Netbeheerder A heeft kosten van 90, netbeheerder B heeft kosten van 110. De gemiddelde kosten bedragen 100, en dus bedragen de uniforme inkomsten voor beide netbeheerders ook 100. ACM constateert vervolgens dat netbeheerder

[106] Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

[107] Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet.

B als gevolg van een ORV 20 aan kosten heeft. ACM houdt vervolgens rekening met deze kosten in het reguleringssysteem. Concreet betekent dit dat de gemiddelde kosten voor beide netbeheerders (exclusief de kosten voor het ORV) gelijk zijn aan 90. Immers, de kosten voor netbeheerder A bedragen 90 en de kosten voor netbeheerder B bedragen ook 90 (110 minus 20). Daarmee bedragen de uniforme inkomsten van de netbeheerders ook 90. Het resultaat van het identificeren van het ORV is in dit geval dat netbeheerder B meer inkomsten krijgt om de objectiveerbare kostenverschillen te vergoeden: 100 als ACM geen rekening houdt met ORV's en 110 (90 plus 20) als ACM wél rekening houdt met ORV's. Netbeheerder A krijgt door het identificeren van het ORV 10 inkomsten minder, namelijk 90 versus 100. Voorheen kreeg hij namelijk een vergoeding die tevens diende om kosten te vergoeden die hij zelf niet maakte.

188. Het derde uitgangspunt is dat ACM kosten voor ORV's vergoedt vanaf de eerstvolgende reguleringsperiode nadat zij door ACM als ORV zijn aangemerkt. ACM past geen correctie toe met terugwerkende kracht over eerdere reguleringsperioden. Een dergelijke aanpassing leidt tot onzekerheid bij afnemers, netbeheerders en investeerders over de rechtmatigheid van vroegere inkomsten en tarieven en het verloop van toekomstige inkomsten en tarieven.

189. Het vierde uitgangspunt van ACM is dat alleen sprake is van een ORV zolang deze aan alle criteria voldoet en blijft voldoen. Het identificeren van ORV's in dit besluit betekent dus niet automatisch dat deze factor tot in het oneindige zal worden aangemerkt als ORV. Indien nodig kan dit iedere reguleringsperiode worden herzien. Wijzigingen in wet- en regelgeving, fusies, overnames en dergelijke kunnen voor ACM namelijk aanleiding zijn om opnieuw te toetsen of er nog wel sprake is van een ORV. Indien er geen sprake meer is van een ORV, dan krijgt de netbeheerder van ACM geen inkomsten meer ter dekking van kosten voor die voormalige ORV.

190. Het vijfde en laatste uitgangspunt is dat ACM elke reguleringsperiode opnieuw factoren als ORV kan identificeren. ACM sluit namelijk niet uit dat er in de toekomst nieuwe ORV's worden aangedragen door belanghebbenden, dan wel dat er nieuwe data beschikbaar komen met betrekking tot al onderzochte factoren die tot dan toe niet als ORV aan te merken waren. Indien een netbeheerder aannemelijk kan maken dat er een mogelijke ORV is, dan zal ACM op dat moment beoordelen of en, zo ja, op welke wijze een (vervolg)onderzoek op zijn plaats is. Bij deze beoordeling zal ACM tevens de kosten en baten van een dergelijke analyse betrekken.

191. ACM gaat hieronder in op de factor waarvoor zij heeft onderzocht of deze voor regionale netbeheerders gas gezien moet worden als ORV. Deze factor betreft lokale heffingen.

Lokale heffingen

192. ACM heeft, op basis van onderzoeksresultaten van het onderzoeksbureau Brattle[108], in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders elektriciteit geconcludeerd dat de factor lokale heffingen[109] voldoet aan de criteria van een ORV.[110] ACM zal gedurende de vijfde reguleringsperiode als volgt rekening houden met de hoogte van lokale heffingen.

193. Netbeheerders gaan verschillend om met lokale heffingen; sommigen betalen jaarlijks het heffingsbedragen (hetgeen leidt tot jaarlijkse operationele kosten) en anderen hebben de heffingen afgekocht (hetgeen leidt tot jaarlijkse kapitaalkosten). ACM acht het in beide gevallen redelijk dat de netbeheerders ook in de vijfde reguleringsperiode de efficiënte kosten voor lokale heffingen conform de reguleringssystematiek in hun inkomsten vergoed krijgen. ACM bepaalt de geschatte kosten voor de ORV Lokale Heffingen in 2013 op basis van het gemiddelde van de gerealiseerde kosten voor lokale heffingen uit de jaren 2010, 2011 en 2012 (inclusief toepassing van de inflatiecorrectie).[111]

194. Tevens voert ACM een ambtshalve aanvulling door ten opzichte van het ontwerp methodebesluit. Op 27 maart 2013 heeft het CBb een uitspraak gedaan[112] over de behandeling van afgekochte precario in het x-factorbesluit voor de derde reguleringsperiode gas voor Rendo.[113] In dit besluit had ACM de vaststelling van de GAW voor de afgekochte precario van Rendo als volgt berekend. De afschrijvingen over de periode 1999 tot en met 2003 zijn berekend met de door de netbeheerder zelf gehanteerde afschrijvingstermijn van 12,5 jaar. Voor de periode vanaf 2004 gaat ACM uit van een resterende afschrijvingstermijn van 15 jaar, namelijk de 20 jaar zoals beschreven in de RAR met aftrek van de 5 reeds afgeschreven jaren. Het CBb heeft in haar uitspraak gesteld dat ACM hiermee buiten het

---

[108] The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.

[109] Lokale heffingen bestaan uit precariobelasting en gedoogbelasting.

[110] Voorafgaand aan dit ontwerp methodebesluit heeft ACM de toets uitgevoerd met data uit 2011. Voor het definitieve methodebesluit zal ACM de toets nogmaals uitvoeren met gegevens uit 2012 en de conclusie daarvan verwerken in het definitieve besluit.

[111] Formule (36) en (37).

[112] CBb 27 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ7814.

[113] Besluit van 25 april 2008 (primair besluit) en besluit van 4 november 2010 (besluit op bezwaar).

kader is getreden dat in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode is gegeven.[114] Het CBb verwijst hierbij naar de motivering van ACM in het betreffende methodebesluit, waar *alleen* een periode van 20 jaar is *genoemd*.

195. Gezien de uitspraak van het CBb motiveert ACM in onderhavig besluit nader welke afschrijvingstermijnen worden gehanteerd bij de bepaling van de GAW voor afgekochte precario. Als uitgangspunt hanteert ACM de waarde waarvoor desbetreffende netbeheerders precario hebben afgekocht. In de jaren tot aan het begin van de regulering gaat ACM daarbij primair uit van de door de netbeheerder zelf gehanteerde afschrijvingstermijn. De netbeheerder heeft zelf met deze termijn gerekend, waardoor de kosten op basis van die termijn al eens zijn geboekt ten laste van het resultaat. Wanneer nu voor die jaren van lagere afschrijvingsbedragen wordt uitgegaan, is er de facto sprake van een dubbele vergoeding van het verschil. Dit is strijdig met de uitgangspunten die ACM hanteert in zijn regulering. Er zijn geen relevante belangen, omstandigheden of feiten om voor deze keuze hiervan af te wijken. Als afschrijvingstermijn voorafgaand aan de regulering heeft Rendo een afschrijvingstermijn van 12,5 jaar gehanteerd. Cogas heeft een afschrijvingstermijn van 20 jaar gehanteerd. Enexis (onderdeel voorheen Intergas) heeft geen expliciete afschrijvingstermijn gehanteerd, maar heeft in het enige jaar voor aanvang van regulering het bedrag van €1.000.000 afgeschreven. ACM acht het redelijk om voor dit ene afschrijvingsjaar uit te gaan van die afschrijvingswaarde in de regulering. Vanaf het moment van regulering gaat ACM uit van een afschrijvingstermijn van 20 jaar conform de RAR, minus de jaren waarover reeds afschrijvingen hebben plaatsgevonden.

196. ACM is zich ervan bewust dat Brattle in het onderzoek naar kwalificatie van factoren als ORV's, waaronder lokale heffingen, ten behoeve van die analyse is uitgegaan van 20 jaar.[115] Voor het bepalen van de hoogte van de GAW voor de ORV Lokale Heffingen waarmee rekening wordt gehouden in de uiteindelijke tarieven van de netbeheerders, acht ACM het wenselijk om in de periode voordat de regulering begon uit te gaan van de door de netbeheerder gehanteerde afschrijvingstermijnen. Dit komt overeen met de bedoeling van ACM bij het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders gas, echter was dit niet in het methodebesluit gemotiveerd. In onderhavig methodebesluit heeft ACM om die reden de motivering aangevuld en aangegeven waar wordt afgeweken van de aanname van Brattle bij de kwalificatie van factoren als ORV's.

---

[114] CBb 27 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ7814, r.o. 6.

[115] The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.

197. Voor de regionale netbeheerders gas resulteert dit in het volgende:

Netbeheerder	**Cogas**	**Enexis (Intergas)**	**Rendo**
Jaar van afkoop (ultimo)	1990	2002	1998
Afschrijvingstermijn voor regulering	20	n.v.t.	12,5
Begin regulering	2004 (begin)	2004 (begin)	2004 (begin)
GAW bij begin regulering (€)	4.957.900	13.895.000	21.756.599
Resterende afschrijvingstermijn na begin regulering	7	19	15

8.3.3 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2013

198. ACM bepaalt het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder door de efficiënte kosten per eenheid output in 2013 te vermenigvuldigen met de samengestelde output van de betreffende netbeheerder en hier de kosten voor ORV's bij op te tellen. De efficiënte kosten per eenheid output berekent ACM door de *totale efficiënte sectorkosten in 2013* te delen door de samengestelde output van de sector. De methode van berekening hiervan legt ACM nader uit in deze paragraaf. De bepaling van de kosten voor ORV's komt in de volgende paragraaf aan de orde.

199. Bij de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output in 2013 is een aantal elementen van belang. ACM gaat onderstaand in op onder andere het toepassen van de gemiddelde prestatie als maatstaf, de te hanteren kostengegevens, het toepassen van de productiviteitsverandering over de jaren en tot slot de berekening van de efficiënte kosten per eenheid output 2013.

8.3.3.1 Gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf

200. De wijze waarop ACM de uniforme maatstaf bepaalt is niet gewijzigd ten opzichte van de vierde reguleringsperiode. ACM hanteert de gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf omdat zij van oordeel is dat dit de beste manier is om aan te sluiten bij het bereiken

van de wettelijke doelstellingen. ACM ziet geen aanleiding om in de methode voor de vaststelling van de x-factor voor de vijfde reguleringsperiode de invulling van de maatstaf te wijzigen.

8.3.3.2 De te hanteren kostengegevens

201. Alvorens in te gaan op de keuzes omtrent de te hanteren kostengegevens in de methode van regulering, legt ACM eerst de zogenaamde ‘zaagtandwerking’ van de reguleringsmethode van de vierde periode uit. Dit fenomeen is namelijk (mede) aanleiding geweest voor de heroverweging hetgeen heeft geleid tot een wijziging in de te hanteren kostengegevens.

Problematiek van de zaagtandwerking

202. In het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode maakte ACM een schatting van efficiënte kosten per eenheid output (exclusief ORV’s) door eerst de gestandaardiseerde kosten per eenheid output te berekenen van het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, en vervolgens hierop een verwachte productiviteitsverandering toe te passen. ACM heeft dit deel van de methode heroverwogen, omdat deze systematiek kan leiden tot extra (onnodige) tariefschommelingen tussen reguleringsperiodes. Tariefschommelingen zijn op zichzelf niet noodzakelijkerwijs een negatieve eigenschap van de methode van regulering, aangezien het ook gunstig kan zijn dat bij sterk veranderende kostenniveaus ook de tarieven hierop snel aangepast kunnen worden. In dit geval dragen tariefveranderingen bij aan de doelstellingen van de regulering. ACM heeft echter vastgesteld dat de systematiek die gehanteerd werd in het methodebesluit voor de vierde periode leidde tot additionele tariefschommelingen die niet volledig verklaard konden worden vanuit veranderende kostenniveaus. Deze additionele tariefschommelingen worden in het vervolg aangeduid als de ‘zaagtandwerking’.

203. De zaagtandwerking werd veroorzaakt door de keuze voor één meetjaar voor de te hanteren kostengegevens in combinatie met de keuze voor een korte meetperiode voor de productiviteitsverandering. Deze combinatie kon leiden tot over- of onderschattingen van het efficiënte kostenniveau aan het einde van de reguleringsperiode, waardoor in achtereenvolgende periodes te sterk stijgende tarieven of te sterk dalende tarieven werden vastgesteld. Op deze manier ontstond een patroon van tariefschommelingen dat iedere periode een tegengestelde richting aannam, terwijl deze tariefschommelingen niet noodzakelijkerwijs representatief waren voor de ontwikkeling in efficiënte kosten over die zelfde periodes. ACM heeft daarom de keuze voor één meetjaar en voor een korte meetperiode voor de productiviteitsverandering in samenhang heroverwogen, ook omdat de

zaagtandwerking zowel door afnemers als netbeheerders als onwenselijk werd gezien. In deze paragraaf gaat ACM in op de eerste keuze, op de tweede keuze wordt verder ingegaan in paragraaf 8.3.3.3.

Meerdere jaren

204. Zoals hiervoor aangegeven, baseerde ACM in de vierde reguleringsperiode de schatting van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013 enkel op het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar waren. Om de zaagtandwerking te verminderen, maar ook om tegelijkertijd de kans te verkleinen dat de schatting wordt gebaseerd op een jaar met een incidenteel afwijkend kostenniveau,[116] heeft ACM besloten om de schatting te baseren op het gemiddelde van kostengegevens van meerdere recente jaren. Bij de keuze voor één of meerdere jaren moet een balans worden gezocht in enerzijds de doorgaans grotere representativiteit naarmate de jaren recenter zijn en anderzijds de grotere robuustheid wanneer meerdere jaren worden betrokken. ACM acht de afgelopen drie jaren als voldoende representatief om de kostenbasis voor de geschatte totale sectorkosten op te baseren. ACM is van mening dat het gebruik van data van de meest recente drie jaren een verbetering van de schatting voor de totale efficiënte sectorkosten oplevert, omdat de schatting nu zowel is gebaseerd op zo recent mogelijke data als ook het effect van een incidenteel hoger of lager kostenniveau in het meest recente jaar op de schatting wordt beperkt.

205. Zoals in paragraaf 5.3 uitgelegd, doet ACM middels de methode van regulering aan outputregulering van de netbeheerders. Dit betekent dat ACM het aan netbeheerders zelf overlaat om te bepalen hoe zij hun wettelijke taken uitvoeren. ACM stelt daarom alleen de totale inkomsten vast die een netbeheerder mag behalen, waardoor het aan netbeheerders is om afwegingen te maken welke kosten, operationele kosten of kapitaalkosten, zij inzetten voor het uitvoeren van de wettelijke taken. Kapitaalkosten en operationele kosten zijn daarbij (deels) uitwisselbaar.[117] Om niet af te wijken van het principe van outputregulering kiest ACM ervoor om de operationele kosten en kapitaalkosten (tezamen de totale kosten) op dezelfde wijze te schatten. De totale kosten 2013 worden geschat op basis van de kosten voor de jaren 2010, 2011 en 2012.

Bepaling van de jaarlijkse kostengegevens

---

[116] ACM heeft geconstateerd dat voor de regionale netbeheerders met name de operationele kosten sterk kunnen fluctueren.

[117] Een netbeheerder kan bijvoorbeeld kiezen voor het plegen van onderhoud (operationele kosten) of vervanging (kapitaalkosten).

206. In paragraaf 8.2.2 heeft ACM uitgelegd hoe de operationele kosten en kapitaalkosten worden bepaald. Specifiek voor de bepaling van de kosten in elk van de jaren 2010, 2011 en 2012 houdt ACM rekening met een tweetal elementen. Ten eerste past ACM de WACC toe zoals is vastgesteld voor de vijfde reguleringsperiode. Ten tweede worden de kostengegevens toegevoegd aan de besparingen als gevolg van de invoering van het marktmodel.[118] ACM licht deze twee elementen onderstaand toe.

1) Toepassing van de WACC voor de vijfde reguleringsperiode

207. ACM bepaalt in onderhavig besluit enerzijds de efficiënte kosten ten behoeve van de keuze voor het al dan niet aanpassen van het niveau van de begininkomsten. Hiervoor hanteert ACM, zoals reeds is toegelicht in paragraaf 8.3.1, de WACC voor de vierde reguleringsperiode. Anderzijds bepaalt ACM de efficiënte kosten aan het einde van de vijfde reguleringsperiode. Om hierin de WACC voor de vijfde reguleringsperiode tot uitdrukking te laten komen gebruikt ACM bij de berekening van de kapitaalkosten de in paragraaf 8.2.1 vastgestelde WACC. Zodoende worden de efficiënte kosten inclusief het redelijke rendement gebaseerd op het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.

2) Invoering van de maatregelen ter verbetering van het marktmodel

208. In de afgelopen jaren is en in de toekomst wordt een pakket aan maatregelen doorgevoerd met als doel het bereiken van een verbeterd marktmodel voor kleinverbruikers. In dit marktmodel is de leverancier het centrale aanspreekpunt voor deze groep afnemers. Dit heeft voor netbeheerders tot gevolg (gehad) dat taken weg zijn gevallen of zijn vereenvoudigd. Het verbeterde marktmodel omvat onder meer de invoering van het capaciteitstarief, het (verplichte) leveranciersmodel en de omkering van de meetketen.[119] Het capaciteitstarief voor gas is sinds 2009 volledig ingevoerd. Het leveranciersmodel is op 1 augustus 2013 voor de hele sector ingevoerd. Op dat moment is ook de meetketen omgekeerd, zodat de meetverantwoordelijkheid bij de leverancier ligt en niet meer bij de netbeheerder. Een belangrijke doelstelling voor de invoering van het nieuwe marktmodel was het efficiënter maken van de energieketen, waardoor kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd voor de sector als geheel. Voor de netbeheerders moeten deze ontwikkelingen per saldo leiden tot besparing van kosten, omdat taken overwegend wegvallen c.q. vereenvoudigd worden.[120]

[118] Formule (38).

[119] De besparingen als gevolg van het gebruik van de slimme meter zijn niet betrokken in onderhavig methodebesluit, omdat deze gering zijn door de beperkte uitrol van de slimme meter. Deze besparingen kunnen pas in de jaren na de vijfde reguleringsperiode worden gerealiseerd.

[120] Hierna wordt voor de leesbaarheid van de tekst alleen gesproken over ‘wegvallen van taken’.

209. Bij het schatten van de totale efficiënte sectorkosten 2013 houdt ACM rekening met bovenstaande ontwikkelingen. Zoals hierboven is toegelicht baseert ACM zich voor de schatting van de totale efficiënte sectorkosten 2013 op kostengegevens over de jaren 2010, 2011 en 2012. Aan het begin van de komende reguleringsperiode zullen netbeheerders door de invoering van het marktmodel minder taken hebben dan in de jaren 2010, 2011 en 2012. In de kostengegevens van deze drie jaren zitten derhalve meer kosten verwerkt dan naar verwachting noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken aan het begin van de reguleringsperiode. ACM acht het daarom juist om bij de berekening van deze kosten een correctie toe te passen voor het wegvallen van de taken die betrekking hebben op het marktmodel. Hiermee baseert ACM de totale efficiënte sectorkosten in het jaar 2013 feitelijk op de taken die de netbeheerder in het jaar 2014 moet uitvoeren. ACM doet dit als volgt.

210. Om de correctie te kunnen toepassen dient eerst duidelijk te zijn wat de kosten zijn van de taken die zijn weggevallen of nog gaan wegvallen en wat de bijbehorende kostenbesparingen zijn voor de netbeheerders. ACM constateert echter dat kostenbesparingen naar hun aard moeilijk zijn in te schatten omdat kostenbesparingen niet direct aantoonbaar zijn. De meest aangewezen partij om deze kostenbesparingen in te schatten zijn logischerwijs de netbeheerders zelf. ACM acht het echter niet opportuun om uitsluitend aan netbeheerders te vragen deze besparingen in te schatten, omdat zij gebaat zijn bij een onderschatting van deze besparingen. ACM heeft daarom een onafhankelijk onderzoeksbureau gevraagd onderzoek te doen naar de kostenbesparingen. Het onderzoeksbureau Ecorys B.V. heeft in samenwerking met UC Partners en de TU Delft (hierna: Ecorys c.s.) dit onderzoek uitgevoerd.[121] Ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit was het onderzoek van Ecorys c.s. nog niet afgerond. De resultaten heeft ACM daarom na de zienswijzeperiode apart voorgelegd aan de netbeheerders en representatieve organisaties.[122] De uitkomsten van het onderzoek en van deze consultatie heeft ACM verwerkt in onderhavig besluit.

211. ACM heeft Ecorys c.s. gevraagd om inzichtelijk te maken welke kostenbesparingen verwacht mogen worden in de energiesector als gevolg van de invoering van het marktmodel. Daarbij zijn ook de kosteneffecten die bij de leveranciers optreden betrokken. Dit onderdeel van het rapport is verder niet relevant voor onderliggend methodebesluit. Ecorys c.s. heeft in haar

[121] Ecorys, UC Partners en TU Delft *Kostenbesparingen als gevolg van de invoering van het verplichte leveranciersmodel* , juli 2013.

[122] Zie hoofdstuk 2 Procedure.

onderzoek onder meer gebruik gemaakt van door netbeheerders aangeleverde inschattingen over de gerealiseerde en nog te realiseren besparingen. De onderzoeksresultaten geven inzicht in de cumulatieve kostenbesparingen voor de gezamenlijke netbeheerders, uitgesplitst naar de jaren 2009 tot en met 2016. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten opgesplitst in de besparingen die betrekking hebben op het werkveld van de netbeheerder waar dit methodebesluit op ziet en de besparingen die betrekking hebben op het meetdomein, dat buiten dit methodebesluit valt. Als laatste is onderscheid gemaakt naar besparingen die zijn toe te rekenen aan de netbeheerders elektriciteit en aan de netbeheerders gas. De besparingen door het marktmodel worden met name gerealiseerd bij de interne processen zoals facturering, inning en afdracht van tarieven. Deze besparingen zijn niet specifiek toe te delen aan gasaansluitingen of elektriciteitsaansluitingen. Ecorys c.s. heeft daarom de totale besparingen verdeeld naar rato van het aantal aansluitingen voor gas en elektriciteit die de netbeheerders beheren. Deze verdeling acht ACM aannemelijk aangezien het factureren, innen en afdragen van tarieven voor gas- en elektriciteitsaansluitingen op dezelfde wijze gebeurt. De besparingen op één enkele gas- of elektriciteitsaansluiting lijken daarmee niet te verschillen, hetgeen Ecorys c.s. in haar rapport zelf ook constateert.[123]

212. Uit het onderzoek van Ecorys c.s. volgen de geschatte *gerealiseerde* (cumulatieve) kostenbesparingen over de jaren 2010, 2011 en 2012. Tevens volgen uit het onderzoek de *verwachte* (cumulatieve) besparingen voor de jaren 2013 tot en met 2016. Om de juiste besparingen in de bepaling van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013 en verder te kunnen verwerken, dient ACM eerst te berekenen wat het kostenniveau in de jaren 2010, 2011 en 2012 zou zijn geweest als het marktmodel niet zou zijn ingevoerd. De door Ecorys in het onderzoeksrapport opgenomen verwachte cumulatieve besparingen voor 2013 kunnen niet direct gebruikt worden bij de berekening van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013. Dit zou er toe leiden dat besparingen dubbel worden verwerkt. Enerzijds zitten de besparingen verwerkt in de gerealiseerde kosten in de jaren 2010, 2011 en 2012 welke de basis vormen voor de totale efficiënte kosten voor 2013. Anderzijds zitten de besparingen ook in de verwachte *cumulatieve* besparingen voor 2013. ACM houdt als volgt rekening met deze dubbeltelling.

213. Zonder invoering van het marktmodel waren er in de jaren 2010, 2011 en 2012 waarschijnlijk geen kostenbesparingen (als gevolg van het marktmodel) gerealiseerd. Het kostenniveau in de jaren 2010, 2011 en 2012 zonder invoering van het marktmodel, kan dan worden ingeschat door de werkelijke gerealiseerde kosten in die jaren te vermeerderen met de geschatte

[123] Rapport Ecorys c.s. – pagina 18

gerealiseerde besparingen in die jaren ten opzichte van het jaar 2009. De besparingen worden ten opzichte van 2009 berekend omdat de besparingen tot en met 2009 al in de kosten van het jaar 2009 zijn verwerkt. De kosten in 2009 vormden de basis voor de inkomsten van de regionale netbeheerders gas in de vierde reguleringsperiode, zodat de besparingen gerealiseerd tot en met 2009 al in de tarieven van de afgelopen jaren zijn verwerkt. Voor alle besparingen als gevolg van het marktmodel die worden gebruikt bij de berekening van de x-factor geldt dat dit besparingen ten opzichte van het jaar 2009 betreft. Op deze wijze normaliseert ACM de kosten voor ontwikkelingen in het marktmodel.

214. De in voorgaand randnummer beschreven aanpassing van de methode leidt er toe dat er specifiek voor de kosten voor dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers een andere methodische aanpassing moet worden gedaan. In de methode wordt namelijk nu twee keer gecorrigeerd voor de kosten van dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers.[124] Dit gebeurt in de eerste plaats bij de berekening van het basisjaar en de productiviteitsverandering, waar de OPEX uit de jaren 2010-2012 wordt gecorrigeerd voor het forfaitaire bedrag voor dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers. Deze correctie wordt doorgevoerd omdat deze vergoeding in de komende reguleringsperiode komt te vervallen omdat met de invoering van het marktmodel dit zgn. debiteurenrisico bij de leveranciers komt te liggen. Daarnaast worden de inkomsten voor de jaren 2014-2016 (die zijn berekend op basis van de efficiënte kosten 2013 en de x-factor) gecorrigeerd voor de besparingen als gevolg van het marktmodel. Onderdeel van deze besparingen zijn de besparingen op de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren. Beide correcties tezamen leiden tot een dubbele correctie voor dubieuze debiteuren.

215. Om deze dubbeltelling te corrigeren maakt ACM een inschatting van de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik in de jaren 2010-2012. Dit doet ACM door deze te baseren op de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik in de jaren 2010-2012. ACM constateert echter dat door administratieve beperkingen bij een aantal netbeheerders de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren niet goed gesplitst zijn in kleinverbruik en grootverbruik, elektriciteit en gas, en transport- en aansluitdienst en meetdienst. In deze gevallen schat ACM de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik in op basis van de verhoudingen tussen de relevante omzetgegevens. Deze werkwijze is met netbeheerders besproken in de klankbordgroep van 27 augustus 2013. Vervolgens worden (de inschattingen van) de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik van de jaren 2010-2012 gemiddeld en via cpi naar het jaar 2013 gebracht. Deze inschatting voor de kosten van dubieuze debiteuren kleinverbruik 2013 wordt vervolgens van de besparingen als

[124] Waar gesproken wordt over dubieuze debiteuren wordt bedoeld dubieuze debiteuren van alleen kleinverbruikers.

gevolg van het marktmodel afgetrokken. De voor het effect van dubieuze debiteuren gecorrigeerde besparingen van het marktmodel worden vervolgens gebruikt om de efficiënte kosten 2013 en 2016 te berekenen.

216. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

217. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

218. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[125] [126] [127]

219. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[128]

220. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[129] [130]

221. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[131] [132]

222. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

223. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

224. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

225. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[133]

8.3.3.3 Productiviteitsverandering

[125] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[126] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[127] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[128] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[129] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[130] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[131] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[132] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>
[133] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

226. Ingevolge artikel 81, tweede lid van de Gaswet heeft de x-factor mede tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode wordt een frontier shift of productiviteitsverandering gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering kan worden door te bepalen hoe het efficiënte kostenniveau voor een netbeheerder zich kan ontwikkelen gedurende de betreffende reguleringsperiode. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald. Met de frontier shift of productiviteitsverandering stelt ACM dus vast in hoeverre de regionale netbeheerders in de komende jaren doelmatiger kunnen opereren en hoe zich dat vertaalt in het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode.

227. ACM baseert de maatstaf, uitgedrukt in efficiënte kosten per eenheid output[134], op een meting van de prestatie van de netbeheerders in het recente verleden. Naar de toekomst toe verwacht ACM dus dat netbeheerders ten opzichte van de vastgestelde maatstaf nog efficiënter kunnen worden door technologische ontwikkelingen en nieuwe werkwijzen. Deze toekomstige ontwikkeling in efficiëntie per eenheid output, hier productiviteitsverandering genoemd, probeert ACM zo goed mogelijk in te schatten. Wanneer ACM deze productiviteitsverandering te hoog of te laag inschat, kan dit leiden tot te lage respectievelijk te hoge tarieven en daarmee tot onder- respectievelijk overwinsten voor de netbeheerder. De daadwerkelijke toekomstige productiviteitsverandering is niet op voorhand kenbaar. ACM is van mening dat de beste manier om de toekomstige productiviteitsverandering te schatten is door deze te baseren op realisaties uit het verleden.

228. Naarmate de gebruikte realisaties uit het verleden meer representatief zijn en de schatter meer robuust is, ontstaat een betere inschatting van de daadwerkelijke toekomstige productiviteitsverandering die regionale netbeheerders kunnen doormaken. Representatief betekent hier dat de gebruikte realisaties uit het verleden naar verwachting vergelijkbaar zullen zijn met toekomstige realisaties, bijvoorbeeld doordat de omstandigheden in de meetperiode vergelijkbaar zijn met die in de periode waarvoor de productiviteitsverandering wordt geschat. Hieronder wordt tevens verstaan dat de berekeningswijze van kosten zoveel mogelijk overeenkomt; een specifieke situatie waarvoor dit van belang is, is de uniforme afschrijving van de start-GAW.[135] Robuust betekent dat de uiteindelijke inschatting van de

[134] Efficiënte kosten ten behoeve van eindinkomsten, berekend met de WACC die geldt in de vijfde reguleringsperiode.

[135] Bij de start van de regulering is ervoor gekozen de start-GAW van de netbeheerders op uniforme wijze af te schrijven over de gemiddelde resterende afschrijftermijn gemeten over alle activa categorieën. Hierdoor ontstaat een specifiek

productiviteitsverandering gebaseerd wordt op zoveel mogelijk representatieve realisaties uit het verleden. Hierdoor wordt de invloed van eventuele incidenten of meetfouten op de productiviteitsverandering zo klein mogelijk.

229. Naast de representativiteit en robuustheid van de inschatting is van belang dat de wijze waarop de productiviteitsverandering wordt vastgesteld verenigbaar is met de uitgangspunten van de regulering en de doelstellingen van de wetgever. Deze uitgangspunten betreffen onder meer de keuze voor outputregulering en de doelstelling om netbeheerders te prikkelen tot doelmatigheid.

Berekening in methode vijfde reguleringsperiode en zaagtandwerking

230. In het voorgaande methodebesluit maakte ACM een schatting van efficiënte kosten per eenheid output (exclusief ORV's) door eerst de gestandaardiseerde kosten per eenheid output te berekenen voor het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, en vervolgens hierop een verwachte productiviteitsverandering toe te passen. Deze productiviteitsverandering baseerde ACM op een gewogen gemiddelde van de productiviteitsveranderingen van netbeheerders van de drie meest recente jaren waarvan gegevens beschikbaar waren (hierna: driejarige productiviteitsverandering). Voor onderhavig methodebesluit heeft ACM dit deel van de methode heroverwogen. Reden voor deze heroverweging was het onwenselijke gevolg van de zaagtandwerking. In de vorige paragraaf heeft ACM beschreven hoe de keuze voor een enkel jaar voor de kostenmeting bijdroeg aan deze zaagtandwerking, in deze paragraaf gaat ACM verder in op de rol van de productiviteitsverandering in de zaagtandwerking.

231. ACM baseerde de productiviteitsverandering op een trend in de realisaties uit een periode van de drie meest recente jaren, hetgeen voor productiviteitstrends als een korte periode beschouwd kan worden. ACM extrapoleerde deze ontwikkeling vervolgens vanaf het kostenniveau in het meest recente meetjaar naar de aankomende reguleringsperiode. Deze extrapolatie was dus gebaseerd op een combinatie van een trend over een korte meetperiode en een uitgangspunt dat gebaseerd werd op een enkel jaar. Door deze extrapolatie volgde op een kostenpiek (een hoog kostenniveau in het meest recente meetjaar) een veronderstelde kostenstijging en op een kostendal een veronderstelde verdere daling. In werkelijkheid kennen kosten een meer cyclisch en/of gematigder patroon. Geschatte efficiënte kosten en werkelijke

---

patroon in de afschrijvingskosten. Dit patroon is een omstandigheid waarmee zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden bij het maken van een representatieve inschatting van de toekomstige efficiënte kosten.

kosten liepen hierdoor uiteen, wat in opvolgende periodes dan weer tot een aanpassing van de tarieven in de andere richting veroorzaakte.

232. In de voorbereidingen naar dit methodebesluit heeft ACM van Liander een voorstel ontvangen voor een alternatieve toepassing van de driejarige productiviteitsverandering. Hierin stelde Liander voor de berekeningswijze van de driejarige productiviteitsverandering te behouden maar anders te gebruiken. De alternatieve toepassing is er op gericht de effecten van de zaagtandwerking van de driejarige productiviteitsverandering te dempen door jaarlijks een nieuwe waarde voor de productiviteitsverandering vast te stellen. Deze jaarlijkse bijstelling zou in dat geval gebaseerd worden op de meest recente meting van kosten- en outputgegevens van de netbeheerders en via een nacalculatie in de tarieven tot uiting komen. ACM heeft dit voorstel tot jaarlijkse actualisering betrokken in zijn afweging om tot een andere invulling van de productiviteitsverandering te komen.

Rapport Cambridge Economic Policy Associates Ltd[136]

233. Mede als input voor een inventarisatie van beschikbare methodieken en een afweging daartussen, heeft ACM het onafhankelijke adviesbureau Cambridge Economic Policy Associates Ltd (hierna: CEPA) gevraagd haar te adviseren over het vaststellen van een productiviteitsverandering of frontier shift voor GTS, TenneT en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. Onderstaand heeft ACM een samenvatting opgenomen van de voor regionale netbeheerders relevante delen van het rapport van CEPA. Deze samenvatting bevat zowel een algemeen advies over het toepassen van een frontier shift of productiviteitsverandering als een specifiek advies over een productiviteitsverandering voor de regionale netbeheerders.

234. CEPA legt uit dat de frontier shift in het algemeen wordt gedefinieerd als de verandering in productiviteit die wordt behaald door de meest efficiënte bedrijven in een sector. Productiviteit is hierbij gedefinieerd als de verhouding tussen output en input. Wanneer bedrijven die niet tot de meest efficiënte bedrijven behoren overstappen op een meer efficiënte en reeds beschikbare technologie, wordt de hieruit volgende productiviteitsverandering aangeduid als catch-up. Een productiviteitsverbetering van een enkel bedrijf is dus ofwel frontier shift, ofwel catch-up, ofwel een combinatie van de twee. Wanneer dus een productiviteitsverandering gemeten wordt, kan deze zowel frontier shift als catch-up bevatten. CEPA stelt dat wanneer een productiviteitsverandering wordt gemeten in een economie of sector, waarin sprake is van

[136] Cambridge Economic Policy Associates, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012.

een redelijke mate van concurrentie, en de meetgroep is zowel groot als willekeurig bepaald, mag worden verwacht dat de gemeten productiviteitsverandering grotendeels gedreven wordt door frontier shift.

235. Als onderdeel van de opdracht aan CEPA heeft ACM specifiek gevraagd om een beoordeling van de methode die zij in de vorige methodebesluiten hanteerde voor het vaststellen van de driejarige productiviteitsverandering voor regionale netbeheerders. CEPA zegt daar (onder andere) het volgende over. Ten eerste leidt de formule die ACM hanteert volgens CEPA mogelijk tot een hogere variantie in uitkomsten dan een simpeler formule zou doen. CEPA beschrijft een alternatieve formule op basis van een geometrisch gemiddelde. Met dit alternatief kan de variantie van de uitkomsten beperkt worden. Ten tweede geeft CEPA aan dat de productiviteitsverandering in de huidige methode meer dan alleen frontier shift bevat. Hierdoor worden veranderingen in kapitaalkosten ook meegewogen, waaronder het effect van de uniforme afschrijvingstermijnen op de start-GAW. Ten derde adviseert CEPA om terughoudend te zijn in het baseren van de frontier shift op de gerealiseerde productiviteitsverandering van de regionale netbeheerders zelf, omdat de frontier shift dan niet de sterke prikkels reflecteert die geprivatiseerde bedrijven ervaren. Ten vierde stelt CEPA dat het loskoppelen van elementen in de productiviteitsverandering zoals ACM die tot nu toe vaststelde, zorgt voor meer transparantie over wat daadwerkelijk als efficiëntieverbetering in de reguleringsmethode is opgenomen.

236. Alles overwegende adviseert CEPA ACM te onderzoeken of het mogelijk is om een expliciete frontier shift[137] op te nemen in de regulering voor regionale netbeheerders. Als ACM toch vasthoudt aan de huidige methode voor het bepalen van een productiviteitsverandering, adviseert CEPA ACM om over een langere periode te meten, zodat de effecten van korte termijn volatiliteit worden verminderd.

Overzicht voor- en nadelen van de verschillende methodes

237. ACM heeft naast de driejarige productiviteitsverandering die zij voorheen hanteerde, drie alternatieven overwogen om toekomstige efficiënte kosten per output te schatten. Allereerst heeft ACM het voorstel van Liander beschouwd om de huidige driejarige productiviteitsverandering te behouden maar daarbij een jaarlijkse actualisering toe te passen (hierna: jaarlijkse actualisering). Daarnaast kan ACM de productiviteitsverandering baseren op gegevens van de netbeheerders over een langere meetperiode met toepassing van een geometrisch gemiddelde (hierna: langjarige productiviteitsverandering). Hiermee wordt de

[137] Meer specifiek: van een netto gemeten 'cost frontier shift'. Zie voor verdere toelichting het rapport van CEPA.

geschatte ontwikkeling minder afhankelijk van specifieke ontwikkelingen in de enkele jaren voorafgaand aan de reguleringsperiode. Als derde alternatief kan ACM de toekomstige efficiënte kosten per output schatten door gebruik te maken van een frontier shift ofwel algemene efficiëntieverbetering die gebaseerd is op een representatieve groep van bedrijven en sectoren. Bij deze optie kan ACM er nog voor kiezen om specifieke verwachtingen ten aanzien van de kosten in de toekomst (buiten de algemene efficiëntieverbetering) in zijn schatting te betrekken.

238. ACM heeft alle vier de opties (de huidige systematiek en de drie alternatieven) besproken met de klankbordgroep en de voor- en nadelen van alle opties afgewogen. ACM heeft bij deze afweging gekeken naar het doel van het vaststellen van een productiviteitsverandering en de mate waarin de verschillende methodes tot representatieve en robuuste uitkomsten leiden. In de volgende randnummers worden per optie de voor- en nadelen geschetst, waarna een afweging wordt gepresenteerd.

a. Methode vijfde reguleringsperiode: driejarige productiviteitsverandering

239. De driejarige productiviteitsverandering kent als nadeel dat deze bijdraagt aan de zaagtandwerking, door mogelijk grote over- of onderschatting van de kosten per output (en daarmee de inkomsten). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat deze methode over een korte periode terugkijkt. Daarnaast is sprake van een ongelijke weging over de gemeten jaren, waardoor schommelingen in kosten in bepaalde jaren een extra sterk effect kunnen hebben op het resultaat van de berekening.

240. Voor de berekening van de driejarig productiviteitsverandering wordt gebruikt gemaakt van gerealiseerde jaarlijkse kosten en outputgegevens van de netbeheerders. Een groot voordeel hiervan is dat deze cijfers vergelijkbaar en representatief zijn voor de verwachte ontwikkeling van kosten per output, omdat ze gebaseerd zijn op metingen bij de netbeheerders zelf. Allerlei effecten die specifiek van toepassing zijn op de netbeheerders (zoals de uniforme afschrijving van de start-GAW) worden daarmee automatisch onderdeel van de inschatting voor de toekomst. Een nadeel van het gebruiken van gegevens van de netbeheerders zelf is dat, zoals CEPA stelt, de opgelegde productiviteitsverandering niet dezelfde sterke prikkels reflecteert die geprivatiseerde bedrijven ervaren. De prikkel voor netbeheerders om kosten te besparen wordt dus licht afgezwakt door het vooruitzicht dat ook de toekomstig opgelegde productiviteitsverandering deels gebaseerd zal zijn op de productiviteitsverandering die door de netbeheerders zelf gerealiseerd wordt in de aankomende periode.

241. Een nadeel van de driejarige productiviteitsverandering is dat informatie over ontwikkelingen van specifieke kosten per eenheid output lastig te gebruiken is in de regulering. De driejarige productiviteitsverandering geldt voor de totale kosten en wordt daarmee geacht elke specifieke ontwikkeling te bevatten. De driejarige productiviteitsverandering wordt berekend uit geaggregeerde kostendata, waardoor ontwikkelingen van specifieke kostenposten niet zijn te onderscheiden. Wanneer er zich in de toekomst een ontwikkeling voordoet in één specifieke kostenpost die niet vergelijkbaar is met gemeten ontwikkelingen in het verleden kan deze ontwikkeling niet altijd goed worden meegewogen, omdat het effect mogelijk lastig onderscheiden kan worden uit alle overige ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn het toenemen van de kapitaalkosten door plotseling stijgende investeringen als gevolg van de energietransitie, waarbij de output van deze toegenomen functionaliteit van het net (nog) niet gemeten wordt. Dit nadeel is in de klankbordgroep besproken maar werd door netbeheerders niet als een groot probleem gezien.

242. In de voorbereiding op dit methodebesluit hebben netbeheerders aangegeven dat zij het een wenselijke eigenschap van de productiviteitsverandering vinden dat deze ervoor zorgt dat op termijn afwijkingen tussen realisaties en schattingen ongeveer uitmiddelen, waardoor zij enige zekerheid hebben met betrekking tot hun rendement. Dit zelfcorrigerende mechanisme wordt veroorzaakt door de directe afhankelijkheid tussen realisaties en schatting: de realisatie van vandaag is de schatting van morgen. ACM is van mening dat deze eigenschap, hoewel aantrekkelijk voor netbeheerders, geen doel op zich is. Het doel van de productiviteitsverandering is het maken van een goede inschatting van toekomstige efficiënte kosten per output.

b. Eerste alternatief: driejarige productiviteitsverandering met jaarlijkse actualisering

243. Het voorstel van Liander om de driejarige productiviteitsverandering jaarlijks te actualiseren lijkt te voldoen als gedeeltelijke oplossing voor de zaagtandwerking. Het jaarlijks herberekenen van de productiviteitsverandering leidt er toe dat er in feite steeds slechts voor één jaar vooruit een inschatting gemaakt wordt van de efficiënte kosten per output. Deze inschatting wordt dan ieder jaar gebaseerd op de meest recente drie jaar die voor die inschatting beschikbaar zijn. Een voordeel hiervan is dat het verwachte verschil tussen inkomsten en daadwerkelijke (efficiënte) kosten kleiner wordt.

244. Een belangrijk nadeel van deze methode is echter dat de werkwijze van het jaarlijks inschatten van de efficiënte kosten niet goed verenigbaar is met het uitgangspunt van ex ante-inkomstenregulering. De reden dat ACM een x-factor oplegt voor een periode van ten minste drie jaar is dat daaruit een prikkel volgt voor netbeheerders om kosten te besparen. De

inkomsten voor iedere netbeheerder worden door toepassing van de x-factor voor de gehele periode vastgesteld. Winsten die een netbeheerder realiseert door binnen deze periode individuele kostenbesparingen door te voeren mag deze netbeheerder behouden. Door een jaarlijkse herberekening van de productiviteitsverandering, die van invloed is op de inkomsten die de netbeheerders mogen behalen, staan de inkomsten niet meer voor de gehele periode vast maar worden deze jaarlijks aangepast aan de kosten van de netbeheerders. Daardoor ontstaat de situatie dat de x-factor de facto jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld.[138] Door deze jaarlijkse bijstelling van de x-factor wordt de doelmatigheidsprikkel die netbeheerders ondervinden verminderd, omdat niet langer alle individuele kostenbesparingen die de netbeheerder realiseert zich direct vertalen naar winsten voor de netbeheerder. Daarnaast lijkt het jaarlijks opnieuw vaststellen van de x-factor wettelijk niet toegestaan.[139]

c. Tweede alternatief: langjarige productiviteitsverandering

245. Het tweede alternatief is de langjarige productiviteitsverandering, gemeten over een langere periode met toepassing van het ongewogen geometrisch gemiddelde. Deze methode heeft als voordeel ten opzichte van de driejarige productiviteitsverandering dat de tariefschommelingen naar verwachting minder zijn, doordat de schatting minder wordt beïnvloed door incidenten. Verder kent deze methode dezelfde eigenschappen als de algemene productiviteitsverandering op basis van een korte meetperiode. Zo is een groot voordeel van deze methode dat de berekende productiviteitsverandering vergelijkbaar is met en representatief is voor de verwachte ontwikkeling van kosten per eenheid output, omdat deze gebaseerd is op metingen bij de netbeheerders zelf. Ook kent deze methode het zelfcorrigerend mechanisme, zij het in minder directe mate.

246. Ook bij de langjarige productiviteitsverandering is het net als bij de driejarige variant niet altijd mogelijk om specifieke verwachtingen (bijvoorbeeld ten aanzien van investeringen) te betrekken bij de schatting van efficiënte kosten. Zo zou het, wanneer hier aanleiding toe zou zijn, niet mogelijk zijn om binnen het systeem van een langjarige productiviteitsverandering rekening te houden met plotseling sterk stijgende kosten door investeringen als gevolg van uitbreiding van de functionaliteit van het net voor zover die niet tot uiting komt in de output van de netbeheerder (bijvoorbeeld in verband met de energietransitie). Een expliciete inschatting van dit effect voor de toekomst is uitsluitend mogelijk wanneer op basis van gegevens

[138] In het voorstel van Liander wordt dit vormgegeven door jaarlijks in de tarievenbesluiten een nacalculatie uit te voeren op de totale inkomsten van de netbeheerder.

[139] Mogelijk strijdig met artikel 81a, eerste lid, aanhef en onder a, van de gaswet. Het x-factorbesluit moet gelden voor dezelfde periode als waarvoor het methodebesluit geldt, in casu 3 jaren.

ditzelfde effect geïsoleerd kan worden uit de beschikbare gegevens (kosten, investeringen en volumes) over het verleden. Een voorbeeld van een situatie waarin ACM dit doet is het isoleren van de effecten van de invoering van het marktmodel. Over het algemeen is dit echter niet mogelijk.

247. In gevallen waar een expliciete inschatting niet mogelijk is, wordt de mate waarin de functionaliteit van het net toeneemt als gevolg van dergelijke investeringen impliciet ingeschat met de mate waarin de functionaliteit van het net gedurende de meetperiode is toegenomen. De productiviteitsverandering wordt namelijk geacht al deze effecten reeds te omvatten, zoals CEPA ook stelt in haar rapport.

d. Derde alternatief: frontier shift op basis van exogeen vergelijkingsmateriaal

248. Het derde alternatief betreft het gebruiken van de frontier shift voor het inschatten van de toekomstige efficiënte kosten. Dit alternatief volgt het advies van CEPA en maakt gebruik van de kwantitatieve analyse die CEPA in haar rapport heeft gepresenteerd. De frontier shift is gebaseerd op exogeen vergelijkingsmateriaal dat bestaat uit onderzoeken naar netbeheerders in andere landen en representatieve sectoren van de Nederlandse economie. Hiervan is gebruik gemaakt omdat de frontier shift niet berekend kan worden met gegevens van de netbeheerders zelf. CEPA heeft hierbij op zorgvuldige wijze een selectie gemaakt van maximaal representatieve buitenlandse bedrijven en vergelijkbare sectoren. Ondanks dat heeft deze meting niet de maximaal haalbare representativiteit van een productiviteitsmeting op basis van cijfers van de regionale netbeheerders zelf. Zo bevat een frontier shift op basis van exogene gegevens niet een inschatting van specifieke ontwikkelingen die zich alleen bij de Nederlandse regionale netbeheerders voordoen. Voorbeelden van dergelijke specifieke ontwikkelingen zijn de uniforme afschrijving van de start-GAW en eventuele niet-bijzondere uitbreidingen van de functionaliteit van het net, zoals bijvoorbeeld activiteiten op kwaliteitsgebied ter facilitering van de invoeding van groen gas.

249. Een voordeel van de frontier shift ten opzichte van de driejarige productiviteitsverandering is dat ook nu de tariefschommelingen naar verwachting minder zijn, doordat voor de inschatting van de frontier shift gebruik wordt gemaakt van veel gegevens die over een lange periode gemeten zijn. CEPA stelt dat een ander voordeel (ten opzichte van zowel de driejarige als de langjarige productiviteitsverandering) is dat de op exogene gegevens gebaseerde frontier shift dezelfde sterke prikkels reflecteert die geprivatiseerde bedrijven ervaren. Tegelijkertijd vervalt hiermee het zelfcorrigerend mechanisme, omdat de ontwikkeling bij netbeheerders zelf niet langer een rol speelt in de berekening.

Afweging methodes schatten toekomstige efficiënte kosten

250. Alle opties overziend kiest ACM voor het alternatief van de langjarige productiviteitsverandering. De reden hiervoor is dat ACM van mening is dat van alle beschikbare methodes de langjarige productiviteitsverandering het best voldoet aan de criteria van zowel robuustheid als representativiteit en bovendien past binnen de doelen die de wetgever met de regulering heeft. In het vervolg geeft ACM een nadere onderbouwing van haar keuze.

251. ACM heeft allereerst besloten niet langer gebruik te maken van de driejarige productiviteitsverandering. De belangrijkste reden hiervoor is dat de huidige methode door de zaagtandwerking tot onwenselijke uitkomsten van de regulering leidt. Ook zal ACM niet overgaan tot het jaarlijks actualiseren van de driejarige productiviteitsverandering. Het voorstel van Liander draagt weliswaar bij aan het beperken van de zaagtandwerking, maar ACM vindt het onwenselijk dat het jaarlijks aanpassen van de productiviteitsverandering (en daarmee de x-factor) er toe leidt dat de inkomsten niet meer voor de gehele periode worden vastgesteld, waardoor de doelmatigheidsprikkel afneemt. ACM beschouwt de twee andere opties, de langjarige productiviteitsverandering en de frontier shift, beide als bruikbare alternatieven voor het inschatten van de toekomstige efficiënte kosten per eenheid output.

252. De belangrijkste afweging tussen deze twee alternatieven bestaat uit het afwegen van representativiteit van de meting (welke hoger is bij de langjarige productiviteitsverandering) tegen de sterkte van de prikkel die volgt uit de inschatting van de kosten per eenheid output (welke sterker is bij een exogene frontier shift). De langjarige productiviteitsverandering heeft als voordeel dat de meting meer representatief is omdat deze gebaseerd is op data van de netbeheerders zelf. Onderdeel van deze representativiteit is dat specifieke ontwikkelingen bij de regionale netbeheerders (zoals de uniforme afschrijving van de start-GAW) nauwkeuriger voorspeld kunnen worden. De frontier shift heeft als voordeel dat er een sterkere doelmatigheidsprikkel van uit gaat. Ook biedt de frontier shift meer mogelijkheden om, indien daar aanleiding toe is, specifieke ontwikkelingen die verwacht worden voor de toekomst afzonderlijk in te schatten. Voorwaarde daarvoor is wel dat er voldoende nauwkeurige gegevens bestaan over deze ontwikkelingen.

253. Ten aanzien van specifieke ontwikkelingen (uitbreidingen van de functionaliteit van het net) merkt ACM op dat zij van mening is dat de langjarig productiviteitsverandering hier voldoende

in voorziet.[140] De langjarige productiviteitsverandering wordt namelijk geacht al deze ontwikkelingen reeds op impliciete wijze te omvatten. ACM acht deze impliciete inschatting op basis van realisaties in het verleden redelijk om drie redenen. Allereerst neemt ACM aan dat in de meetperiode (2006 tot en met 2012) voor de langjarige productiviteitsverandering reeds sprake is van uitbreiding van de functionaliteit van het net.[141] Ten tweede heeft ACM op basis van de KCD's van netbeheerders en het advies van PwC geen concrete aanwijzingen dat er gedurende de periode 2012-2016 aanzienlijk meer of minder uitbreidingen in de functionaliteit van het net zullen plaatsvinden dan in de meetperiode. Tenslotte verwacht ACM dat grote veranderingen in de functionaliteit van de netwerken gespreid over een lange periode tot uiting zullen komen in de kosten van de netbeheerders. Zodoende zal in het tijdsbestek van één periode (welke drie jaar duurt) nauwelijks sprake kunnen zijn van plotseling sterk stijgende kosten als gevolg van deze uitbreidingen. In alle gevallen geldt overigens dat bijzondere uitbreidingsinvesteringen[142] wel afzonderlijk kunnen worden meegenomen, omdat deze niet geacht worden onderdeel te zijn van de inschatting van de langjarige productiviteitsverandering.

254. Ten aanzien van de afweging tussen representativiteit en sterkte van de prikkel heeft ACM een voorkeur voor de langjarige productiviteitsverandering. Van doorslaggevend belang bij deze afweging is dat ACM van mening is dat de wijze waarop de maatstaf netbeheerders prikkelt tot doelmatigheid momenteel reeds tot een voldoende sterke prikkel leidt. Daarom acht ACM de representativiteit van de meting van groter belang dan de verhoogde doelmatigheidsprikkel en kiest zij voor de langjarige productiviteitsverandering.

Berekeningswijze langjarige productiviteitsverandering

255. Tot slot licht ACM in de volgende randnummers toe hoe zij de langjarige productiviteitsverandering zal berekenen. Deze berekening komt tot stand in drie stappen. Ten eerste dient ACM een keuze te maken voor een zo representatief mogelijke meetperiode. Ten tweede zal ACM de jaarlijkse productiviteitsverandering berekenen. Ten derde moet ACM kiezen voor een berekeningswijze om tot een gemiddelde verwachte productiviteitsverandering te komen.

---

[140] Voor de besparingen als gevolg van invoering van het nieuwe marktmodel geldt dat deze wel expliciet in de analyse betrokken worden (zie randnummer 259).

[141] Een voorbeeld hiervan zijn kosten die netbeheerders maken op het gebied van kwaliteitsaspecten ter facilitering van de invoeding van groen gas.

[142] Zoals omschreven in paragraaf 8.2.3.

256. De keuze van de meetjaren komt als volgt tot stand. In beginsel neemt ACM bij voorkeur zoveel mogelijk beschikbare meetjaren mee in de berekening omdat dit bijdraagt aan de robuustheid van de meting. Hierop zijn twee beperkingen van toepassing. Pas vanaf het jaar 2004 wordt gebruik gemaakt van de regulatorische accountingregels, wat betekent dat kostengegevens uit eerdere jaren niet goed vergelijkbaar zijn. Daarnaast wil ACM er rekening mee houden dat de productiviteitsverandering in de eerste jaren na de start van de regulering mogelijk nog de effecten kan bevatten van een sterke initiële efficiëntieslag. Deze sterke efficiëntieslag zorgt er voor dat de gerealiseerde productiviteitsveranderingen in die jaren mogelijk niet representatief zijn voor de toekomstige productiviteitsverandering. In het rapport van CEPA wordt gesteld dat met name de eerste vijf jaar na de start van de regulering een hoge kans hebben de effecten van een dergelijke sterke initiële efficiëntieslag te bevatten. ACM acht deze termijn van vijf jaar redelijk. Zodoende zal ACM voor de meetjaren voor gas de gerealiseerde productiviteitsverandering voor 2005 en eerder niet meenemen. Hierbij gaat ACM er van uit dat doordat voor het jaar 2001 voor het eerst tarieven zijn vastgesteld, in dat jaar de eerste efficiëntieslag heeft plaatsgevonden. Zodoende stelt ACM de meetperiode vast op de jaren 2006 t/m 2012, wat leidt tot een totaal van zeven jaarlijkse productiviteitsveranderingen.

257. De jaarlijkse productiviteitsverandering voor jaar t wordt berekend door de verhouding tussen kosten en output[143] in jaar t te delen door de verhouding tussen kosten en output in jaar t-1.[144] Hieruit resulteert de procentuele verandering van de kosten per output in jaar t (ten opzichte van jaar t-1) welke gedefinieerd wordt als de procentuele toename van de productiviteit (een stijging van de efficiëntie resulteert dus in een positief getal voor de jaarlijkse productiviteitsverandering).

258. Vanuit het oogpunt van representativiteit worden in de berekening zo veel mogelijk alleen die kosten en output meegenomen waarop de productiviteitsverandering zal worden toegepast. Een belangrijke beperking bij dit uitgangspunt wordt gevormd door de kosten en output van de aansluitdienst. Over de periode 2009-2012 zijn weliswaar gegevens beschikbaar, maar de hieruit berekende productiviteitsverandering is naar de verwachting van ACM niet representatief voor de ontwikkeling van de productiviteit in de vijfde periode. De reden hiervoor is dat de gasaansluitdienst pas met ingang van het jaar 2011 dezelfde reguleringsvorm kent als de transportdienst. Dit betekent dat de jaarlijkse productiviteitsverandering op de aansluitdienst voor de jaren voor 2011 niet onder dezelfde

[143] Met output wordt hier bedoeld de samengestelde output zoals beschreven in paragraaf 8.2.3.

[144] Formule (41).

sterke doelmatigheidsprikkels tot stand is gekomen en zodoende naar verwachting niet representatief is. Voor de jaren vanaf 2011 zal de gemeten productiviteitsverandering mogelijk juist de effecten van een extra sterke initiële efficiëntieslag bevatten (zoals ook eerder beschreven in randnummer 256). In dit geval is deze gemeten productiviteitsverandering op de aansluitdienst eveneens niet representatief voor de te verwachten productiviteitsverandering van de netbeheerders gas, aangezien deze overwegend zal zien op activiteiten die reeds langer dan vijf jaar gereguleerd worden. Om deze reden laat ACM de gegevens over de aansluitdienst weg bij het bepalen van de jaarlijkse productiviteitsverandering.

259. Voor de jaarlijkse productiviteitsmeting in het jaar 2010 en verder betekent het streven naar representativiteit dat de kosten en output van de EHD netten en de kosten voor de ORV Lokale Heffingen niet mee worden genomen in de kostenmeting. ACM heeft er verder aandacht voor dat de kosten en output in de opeenvolgende jaren zoveel mogelijk op basis van dezelfde regulatorische accountingregels worden berekend. Tot slot zal ACM in de berekening de gerealiseerde besparingen als gevolg van de invoering van het marktmodel (zie randnummer 208 e.v.) weer optellen bij de te beschouwen kosten, om te voorkomen dat dit effect van invloed is op de gemeten productiviteitsverandering.

260. ACM heeft een zienswijze ontvangen van Netbeheer Nederland die ingaat op de wijze waarop ACM zou moeten omgaan met de WACC bij de berekening van de jaarlijkse productiviteitsverandering. In het ontwerpmethodebesluit gaf ACM aan gebruik te zullen maken van de WACC die van toepassing is voor de vijfde reguleringsperiode. Naar aanleiding van de zienswijze van Netbeheer Nederland is ACM bij nader inzien van mening dat het meer voor de hand ligt om gebruik te maken van een WACC niveau dat zo nauwkeurig mogelijk de destijds geldende (geschatte) verhouding tussen operationele kosten en kapitaalkosten weerspiegelt. ACM gebruikt daarom de (ex ante) WACC die in eerdere methodebesluiten is vastgesteld voor dat betreffende jaar. Omdat de jaarlijkse productiviteitsverandering een berekening betreft waarbij steeds twee jaren vergeleken worden, kan het voorkomen dat twee verschillende WACC niveaus van toepassing zijn. Om te voorkomen dat het effect van een WACC verhoging of verlaging terugkomt in de gemeten jaarlijkse productiviteitsverandering, zal ACM in deze gevallen gebruik maken van het gemiddelde van beide WACC niveaus. In onderstaande tabel is voor iedere jaarlijkse productiviteitsverandering aangegeven van welk WACC niveau gebruik wordt gemaakt.

Tabel 2 Jaarlijkse productiviteitsveranderingen

Jaarlijkse productiviteitsverandering	**Gehanteerd WACC niveau**

Van 2005 naar 2006	6,80 %
Van 2006 naar 2007	6,80 %
Van 2007 naar 2008	6,15 %
Van 2008 naar 2009	5,50 %
Van 2009 naar 2010	5,85 %
Van 2010 naar 2011	6,20 %
Van 2011 naar 2012	6,20 %

261. Voor de jaarlijkse productiviteitsverandering in het jaar 2009 en eerder wordt ACM door het ontbreken van gegevens enigszins beperkt in haar mogelijkheden om in de berekening van de kosten en output exact aan te sluiten bij de keuzes die zij maakt voor de vijfde periode. Het streven naar maximale representativiteit zou er in het uiterste geval toe kunnen leiden dat ACM bij de netbeheerders over alle jaren sinds het begin van de regulering nieuwe kostengegevens zou moeten opvragen. Dit acht de ACM onredelijk vanuit het oogpunt van administratieve lasten. ACM heeft na bespreking van dit probleem met de klankbordgroep gekozen voor een middenweg.

262. In het ontwerpmethodebesluit gaf ACM aan dat deze middenweg inhoudt dat ACM in haar berekening streeft naar maximale representativiteit binnen de bestaande, reeds gepubliceerde en bij netbeheerders bekende x-factorberekeningen over vorige periodes. In dit oorspronkelijke voorstel zouden geen gegevens in de berekening betrokken worden die niet reeds onderdeel waren van de oorspronkelijke berekening, dit om de administratieve lasten te beperken. Naar aanleiding van enkele zienswijzen heeft ACM besloten deze middenweg iets aan te passen om de representativiteit van de betreffende berekeningen te verhogen. Dit bleek in de meeste gevallen mogelijk te zijn zonder extra administratieve lasten. De aanpassingen naar aanleiding van deze zienswijzen betreffen de volgende:
    a. Het meenemen van een ander WACC niveau in de berekening van de jaarlijkse productiviteitsverandering. Hiervoor wordt conform de beschrijving in randnummer 260 de ex ante WACC gehanteerd die op basis van eerdere methodebesluiten voor dat betreffende jaar was vastgesteld.
    b. Het corrigeren van de volumegegevens over 2005 voor het invoeren van het capaciteitstarief

263. Voor de productiviteitsverandering in de jaren 2007, 2008 en 2009 wordt de x-factorberekening voor de vierde periode gebruikt; de benodigde aanpassing hierin betreft de WACC conform de beschrijving in randnummer 260. Voor de productiviteitsverandering in het

jaar 2006 wordt de x-factorberekening voor de derde periode gebruikt; de benodigde aanpassingen hierin betreffen de WACC conform de beschrijving in randnummer 260 en het corrigeren van de volumegegevens over 2005 voor het invoeren van het capaciteitstarief (zie beschrijving in onderstaand randnummer). Gegevens over de kosten van de ORV Lokale Heffingen (om de kostengegevens over 2005 en 2006 aan te kunnen passen) ontbreken in deze berekening, maar hebben naar verwachting een zeer gering effect.

264. ACM past de samengestelde output in de jaren 2005 en 2006 aan ten behoeve van de meting van de productiviteitsverandering op basis van de correctiemethode welke ook is gebruikt in de x-factorberekening voor de jaren 2011-2013. In deze berekening heeft ACM thans de samengestelde output voor het jaar 2006 bepaald door rekening te houden met capaciteitstarieven, welke is gebruikt voor de meting van de productiviteitsverandering tussen de jaren 2006 en 2007. ACM gebruikt deze samengestelde output ook bij de meting van de productiviteitsverandering tussen de jaren 2005 en 2006. De samengestelde output over het jaar 2005 dient echter dezelfde correctie te ondergaan zodat er sprake is vergelijkbaarheid. Hiertoe dienen de volumes voor de afnemerscategorieën kleinverbruik[145] en profielgrootverbruikers[146] gewijzigd te worden. Deze wijziging bestaat er uit dat deze volumes vermenigvuldigd worden met de wegingsfactoren die zijn gebruikt in de x-factorberekening voor de jaren 2011-2013. De volumes voor telemetriegrootverbruik wijzigen niet. De gewijzigde volumes zijn bepaald door uit te gaan van het aantal afnemers per afnemerscategorie in het jaar 2005 dat via het reguliere informatieverzoek (de productiviteitsdata voor het jaar 2005, incl. accountantsverklaring) is verkregen. Deze afnemerscategorieën komen op twee categorieën na[147] exact overeen met de categorieën voor de capaciteitstarieven. ACM heeft deze op basis van de correctiemethode uit de x-factorberekening voor de jaren 2011-2013 in de juiste categorieën[148] ingedeeld. Deze correctiemethode hield in dat de verhouding in de gegevens voor het jaar 2007 zijn gebruikt voor een herindeling van de gegevens in het jaar 2005. In het jaar 2007 waren immers gegevens via het reguliere informatieverzoek opgevraagd welke in lijn zijn met de categorie indeling van de capaciteitstarieven. De som van aantallen afnemers uit het jaar 2005 in deze categorieën zijn niet gewijzigd met deze herindeling. De resulterende aantallen zijn per

[145] De categorieën tot 40 m3/h met een verbruik < 170.000 m3 per jaar.

[146] De categorieën vanaf 40 m3/h met een verbruik < 170.000 m3 per jaar.

[147] De categorieën "< 10 m3/h, jaarverbruik vanaf 500 Nm3" en "< 7.500 Nm3 en < 10 m3/h, jaarverbruik vanaf 7.500 Nm3".

[148] De categorieën "< 10 m3/h, jaarverbruik vanaf 500 Nm3 en < 4.000 Nm3" en "< 10 m3/h, jaarverbruik vanaf 4.000 Nm3".

categorie vermenigvuldigd met de rekencapaciteiten uit de TarievenCode gas. Deze aantallen vormen de volumes samen met de ongewijzigde volumes voor telemetriegrootvebruik die vermenigvuldigd worden met de wegingsfactoren uit de x-factorberekening voor de jaren 2011-2013. De som hiervan vormt de samengestelde output voor het jaar 2005.

265. Tot slot moet ACM een formule hanteren om tot een getal te komen voor de verwachte productiviteitsverandering. ACM kiest er voor alle jaarlijkse productiviteitsveranderingen gelijkwaardig te behandelen. ACM heeft namelijk geen aanwijzingen dat bepaalde jaren meer of minder representatief zijn voor de verwachte productiviteitsverandering dan andere. De formule die ACM hanteert voor de berekening ontleent zij aan het rapport van CEPA, waarin het advies gegeven wordt gebruik te maken van een geometrisch gemiddelde.[149]

8.3.3.4 Efficiënte kosten per eenheid output 2013

266. Uit de voorgaande twee paragrafen volgen de genormaliseerde kosten voor de jaren 2010, 2011 en 2012 en de bepaling van de productiviteitsverandering. Bij het schatten van de efficiënte kosten in 2013[150], dienen de jaren 2010, 2011 en 2012 te worden omgezet naar het jaar 2013. Hiertoe houdt ACM rekening met enerzijds de inflatie en anderzijds de productiviteitsverandering die de netbeheerder geacht worden te hebben kunnen bereiken. Voor elk van de jaren 2010, 2011 en 2012 wordt per jaar de cpi en de productiviteitsverandering zoals bepaald in paragraaf 8.3.3.3 toegepast om deze jaren uit te drukken in het niveau van 2013.[151] Daarbij past ACM de productiviteitsverandering niet toe op de geschatte besparingen uit hoofde van het marktmodel aangezien op besparingen geen productiviteitsverbetering kan worden gerealiseerd. [152] De correctie voor inflatie is volgens ACM nodig om zo rekening te houden met de ontwikkelingen in het prijspeil over de jaren. Daarnaast acht ACM het redelijk om de productiviteitsverandering toe te passen, omdat in het kader van de bepaling van de efficiënte kosten kan worden verondersteld dat de netbeheerders een productiviteitsverandering hebben kunnen bereiken. Hiervoor past ACM de productiviteitsverandering toe die geldt voor de komende reguleringsperiode (zoals bepaald in paragraaf 8.3.3.3) aangezien deze ook de werkelijke productiviteitsveranderingen in de jaren

---

[149] Formule (42).

[150] Efficiënte kosten ten behoeve van eindinkomsten, berekend met de WACC die geldt in de vijfde reguleringsperiode.

[151] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[152] Met besparingen uit hoofde van het marktmodel worden de besparingen in dat jaar *ten opzichte van* de besparingen in het jaar 2009 en gecorrigeerd voor het effect van de kosten van dubieuze debiteuren, bedoeld.

2010, 2011 en 2012 bevat. Als voorbeeld wordt om het jaar 2010 uit de drukken in het niveau van 2013 driemaal de cpi en driemaal de productiviteitsverandering toegepast.[153]

267. De schatting van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013 berekent ACM door de kostengegevens in de jaren 2010, 2011 en 2012, uitgedrukt in niveau 2013, te middelen. Daarnaast past ACM de geschatte efficiënte kosten aan door deze te verminderen met de besparingen uit hoofde van het marktmodel 2014.[154] ACM licht dit onderstaand nader toe.

268. Om de geschatte efficiënte kosten voor 2013 te bepalen houdt ACM rekening met de geschatte besparingen uit hoofde van het marktmodel. ACM hanteert hiervoor de geschatte besparingen in het jaar 2014, omgezet met inflatie naar prijspeil 2013, aangezien het hier gaat om de efficiënte kosten 2013 ten behoeve van de inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode. Aangezien de invoering van het leveranciersmodel, als onderdeel van het marktmodel, pas op 1 augustus 2013 in werking is getreden acht ACM de besparingen uit hoofde van het marktmodel in het jaar 2013 geen goede schatting voor de besparingen aan het begin van de reguleringsperiode (2014).

269. Zoals ook in paragraaf 8.2.3. toegelicht, schat ACM schat voor de berekening van de samengestelde output voor het jaar 2013 de volumina voor het jaar 2013 door deze, in combinatie met de wegingsfactoren, te baseren op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2010, 2011 en 2012. Om aan te sluiten bij de gehanteerde kosten voor de jaren 2010, 2011 en 2012 baseert ACM zich voor de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2013 ook op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2010, 2011 en 2012. ACM acht het redelijk om voor kosten en volumina dezelfde jaren te hanteren, omdat er bij de bepaling van kosten per eenheid output een verband bestaat tussen kosten en volumina.

270. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2013 zijn de geschatte efficiënte kosten 2013 gedeeld door de samengestelde output 2013 van de gezamenlijke netbeheerders.[155]

8.3.4 Resultaat

271. ACM bepaalt de begininkomsten 2013 voor de regionale netbeheerders, zoals toegelicht in paragraven 8.3.1 en 8.3.2, op basis van artikel 81b, eerste lid, onderdeel d van de Gaswet.

---

[153] Formule (43).

[154] Formule (44).

[155] Formules (45) en (46).

ACM doet dit als volgt. Voor elke netbeheerder afzonderlijk zijn de begininkomsten, voor de transportdienst en de aansluitdienst, voor het jaar 2013 gelijk aan het product van de tarieven in het jaar 2013 en de rekenvolumina voor de vijfde reguleringsperiode.

8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

272. De bepaling van de eindinkomsten bestaat uit twee stappen. Ten eerste bepaalt ACM de ORV's voor elke netbeheerder in het jaar 2016 (paragraaf 8.4.1). Vervolgens bepaalt ACM de efficiënte kosten per eenheid output in het jaar 2016 (paragraaf 8.4.2). Deze twee stappen samen vormen voor elke netbeheerder, gecombineerd met de individuele samengestelde output, de efficiënte kosten, inclusief het redelijke rendement, in het jaar 2016. Op basis van het uitgangspunt dat de netbeheerders in staat moeten worden gesteld de efficiënte kosten inclusief het redelijke rendement terug te kunnen verdienen, stelt ACM de eindinkomsten gelijk aan deze efficiënte kosten.

8.4.1 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2016

273. ACM houdt eveneens rekening met het bestaan van eventuele ORV's in het jaar 2016. Hiermee beoogt ACM de wettelijke doelstelling "bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid" te behalen. Door rekening te houden met eventuele ORV's zorgt ACM er namelijk voor dat de inkomsten aansluiten op de efficiënte kosten.

Lokale heffingen

274. In paragraaf 8.3.2 heeft ACM aangegeven de factor lokale heffingen voor de vijfde reguleringsperiode als een ORV te beschouwen. Voor de bepaling van de efficiënte kosten voor de ORV Lokale Heffingen 2016 baseert ACM zich op de bepaalde efficiënte kosten voor de ORV Lokale Heffingen 2013.[156]

275. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin zij het kabinet verzoekt om de netwerken van nutsbedrijven vrij te stellen van precariobelasting.[157] De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens om, namens het kabinet, deze motie uit te voeren.[158] In de derde en vierde reguleringsperiode hanteerde ACM het

[156] Formule (47).

[157] Motie Van der Burg, Kamerstukken II, 2010-2011, 32 500 VII, nr 9.

[158] Dit is in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer medegedeeld, zie Kamerstukken II, 2010 – 2011, 32 500 VII, nr. 109.

uitgangspunt dat bij het wegvallen van de precariobelasting de factor lokale heffingen niet langer als een ORV zou worden aangemerkt. ACM zet deze lijn voort in dit besluit. Indien gedurende de vijfde reguleringsperiode de precariobelasting wegvalt, hanteert ACM vanaf dat moment voor het berekenen van de tariefcorrectie een realisatie van nul euro voor de kosten voor precariobelasting (zie hoofdstuk 10).

276. Met betrekking tot de behandeling van de afgekochte lokale heffingen bij het wegvallen van de precariobelasting overweegt ACM het volgende. Bij de beslissing om de kosten van afgekochte precario al dan niet op te nemen als ORV of binnen de maatstaf bestaat er een belangenafweging tussen de afnemers en de netbeheerders. ACM vindt het daarbij van doorslaggevend belang dat het de netbeheerders zijn die destijds een bewuste keuze hebben gemaakt voor het afkopen van de lokale heffingen en dat de afnemers die keuze niet hebben kunnen beïnvloeden. ACM is daarom van mening dat het onredelijk is om de gemaakte kosten voor de afkoop, na afschaffing van de precariobelasting, voor rekening te laten komen van de afnemers. ACM acht het om deze reden gerechtvaardigd om na afschaffing van de precariobelasting voor het berekenen van de tariefcorrectie ook voor netbeheerders die precariobelasting hebben afgekocht een realisatie van nul euro te hanteren voor de kosten voor precariobelasting.

8.4.2 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2016

277. ACM bepaalt de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2016 op hoofdlijnen op dezelfde wijze als zij dat doet voor het jaar 2013. Voor de geschatte efficiënte kosten 2016 gaat ACM als basis uit van de efficiënte kosten 2013 zoals omschreven in paragraaf 8.3.4.4. Hier telt ACM de besparingen uit hoofde van het marktmodel in het jaar 2014 bij op, maar vermindert deze met de besparingen in het jaar 2016.[159] Op deze wijze voorkomt ACM dat de productiviteitsverandering wordt toegepast op de besparingen voortkomend uit het marktmodel. Dan past ACM driemaal de productiviteitsverandering en cpi toe om op de geschatte kosten voor het jaar 2016 te komen.[160] Tot slot stelt ACM de samengestelde output in 2016 gelijk aan de samengestelde output in 2013.[161]

---

[159] Met besparingen uit hoofde van het marktmodel worden de besparingen in dat jaar *ten opzichte van* de besparingen in het jaar 2009 en gecorrigeerd voor het effect van de kosten van dubieuze debiteuren, bedoeld.

[160] Formule (48).

[161] Formule (49).

278. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2016 zijn de geschatte efficiënte kosten 2016 gedeeld door de samengestelde output 2016 van de gezamenlijke netbeheerders.[162]

8.4.3 Resultaat

279. ACM bepaalt de eindinkomsten 2016 voor de netbeheerders als volgt. De eindinkomsten 2016 zijn de geschatte efficiënte kosten per eenheid output in 2016, vermenigvuldigd met de samengestelde output 2016 van de individuele netbeheerder. Tevens worden hier de geschatte efficiënte kosten voortvloeiend uit ORV's in het jaar 2016 aan toegevoegd.[163]

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

280. In paragraaf 8.3 en paragraaf 8.4 heeft ACM de methode beschreven waarmee zij de begininkomsten en eindinkomsten voor de vijfde reguleringsperiode zal vaststellen. Uit de ontwikkeling van de begininkomsten naar de eindinkomsten over een periode gelijk aan de lengte van de reguleringsperiode volgt vervolgens de x-factor.[164] ACM houdt bij het berekenen van de x-factor rekening met het tweede orde effect dat ontstaat doordat in de wettelijke formule de cpi als term wordt betrokken. ACM doet dit door een zo goed mogelijke inschatting op te nemen van de verwachte cpi, die wordt ontleend aan de berekening van de WACC.[165]

281. In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. De x-factor zal echter op de tweede decimaal worden afgerond. Dit is een wijziging ten opzichte van voorgaande reguleringsperioden, waarin de x-factor op één decimaal werd afgerond. De toevoeging van de tweede decimaal draagt naar het oordeel van ACM beter bij aan het bereiken van de wettelijke doelstelling om via de tarieven niet meer of minder dan het redelijk rendement te vergoeden.

282. De x-factor heeft onder meer ten doel dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd (zie paragraaf 5.4). Concreet blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat met de x-factor werd beoogd om de historisch bepaalde tariefverschillen in een bepaalde periode te laten verdwijnen. Tariefverschillen die gebaseerd zijn op kostenverschillen die objectief verklaarbaar zijn, zijn hiervan uitgezonderd. ACM interpreteert

[162] Formule (50).

[163] Formule (51).

[164] Formules (52) en(53).

[165] Zie bijlage 2 bij het methodebesluit.

dit aldus, dat de wetgever streeft naar vergelijkbare inkomsten voor vergelijkbare prestaties van netbeheerders, zodat sprake is van een ‘gelijk speelveld’. Naar het oordeel van ACM is sprake van een gelijk speelveld indien de inkomsten per eenheid output van netbeheerders gelijk zijn.

283. ACM heeft getoetst of aan het begin van de vijfde reguleringsperiode de inkomsten per eenheid output van elke netbeheerder gelijk zijn. ACM constateert dat dit niet het geval is, zodat er aan het begin van de periode nog geen sprake is van een gelijk speelveld. Om gedurende de vijfde reguleringsperiode het gelijke speelveld zoveel als mogelijk te benaderen, zal ACM daarom individuele x-factoren opleggen.

9 Methode tot vaststelling van de q-factor

284. ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode tot vaststelling van de q-factor. In de vierde reguleringsperiode heeft ACM de q-factor op nul procent vastgesteld nadat uit extern onderzoek is gebleken dat er geen geschikte kwaliteitsindicatoren voor de q-factor gas bestaan. Aangezien ACM voor de vijfde reguleringsperiode niet tot nieuwe inzichten is gekomen, concludeert ACM dat de q-factor ook voor de vijfde reguleringsperiode op nul procent moet worden vastgesteld.

Onderzoek naar geschikte indicatoren voor q-factor gas

285. Ter voorbereiding op het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode heeft KIWA Gas Technology (hierna: KIWA) in opdracht van ACM onderzoek gedaan naar kwaliteitsindicatoren die geschikt zijn voor de vaststelling van de q-factor. [166] Hierbij is aandacht besteed aan de diverse mogelijke kwaliteitsaspecten en hoe deze vertaald zouden kunnen worden naar een q-factor voor de regionale netbeheerders gas.

286. KIWA heeft mogelijke kwaliteitsindicatoren onderzocht voor de kwaliteitsaspecten betrouwbaarheid, veiligheid en kwaliteit van dienstverlening voor zover die een relatie hebben met betrouwbaarheid of veiligheid door de afhankelijkheid hiervan van de overige twee kwaliteitsaspecten. De kwaliteitsdimensies gaskwaliteit en kwaliteit van dienstverlening zijn door KIWA niet in ogenschouw genomen aangezien deze naar mening van ACM niet aansloten bij hetgeen de wetgever blijkens de parlementaire geschiedenis voor ogen stond.[167] Bij de beoordeling van de verschillende kwaliteitsindicatoren heeft KIWA ook onderzocht in hoeverre de registratie van een indicator van voldoende kwaliteit is en hoe een indicator gewaardeerd kan worden.

287. Op basis van het onderzoek van KIWA heeft ACM in de vierde reguleringsperiode geconcludeerd dat er geen geschikte kwaliteitsindicatoren bestaan voor de vaststelling van de q-factor gas. Dientengevolge heeft ACM de q-factor voor de vierde reguleringsperiode op het economisch neutrale niveau van nul procent vastgesteld (q = 0%).

---

[166] "Bevindingen Kwaliteitsterm Gas", Onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsterm voor gas, KIWA, 22 september 2009.

[167] Zie paragraaf 5.1.

Geen nieuwe inzichten voor de vijfde reguleringsperiode

288. Voor de vijfde reguleringsperiode heeft ACM opnieuw het onderzoek van KIWA alsmede de conclusies hieruit overwogen en komt tot dezelfde conclusie als voor de vierde reguleringsperiode.

289. ACM is van mening dat de conclusies uit het onderzoek van KIWA over de onderzochte kwaliteitsindicatoren ook voor de vijfde reguleringsperiode geldig zijn. Bovendien heeft ACM geen kennis genomen van nieuwe kwaliteitsindicatoren die mogelijk wel geschikt kunnen zijn voor de vaststelling van de q-factor, ook niet gedurende de wettelijke vooroverleggen met netbeheerders en afnemersorganisaties ter voorbereiding van het methodebesluit.

290. Tot slot heeft ACM ook in het evaluatierapport van de E-wet en Gaswet[168] aandacht besteed aan de q-factor gas. ACM concludeerde daar dat "*Kort samengevat kan gesteld worden dat de veiligheid van gastransportnetten zo essentieel wordt geacht dat een economische prikkel hiervoor als onverantwoord wordt gezien en dat de transportzekerheid van gastransportnetten in de regel van zo een hoog niveau is dat een q-factor op basis van deze kwaliteitsindicator naar verwachting tot geen effectieve economische prikkel voor netbeheerders zal leiden. ACM doet daarom de aanbeveling om de q-factor voor gas af te schaffen*."

291. Uit het bovenstaande concludeert ACM dat er met betrekking tot de q-factor gas voor de vijfde reguleringsperiode geen nieuwe inzichten zijn die een aanleiding vormen om af te wijken van de gemaakte keuzes in het methodebesluit voor de q-factor voor de vierde reguleringsperiode.

Conclusie

292. ACM heeft op grond van artikel 81, eerste lid, van de Gaswet de verplichting een methode tot vaststelling van de q-factor vast te stellen. Net als voor de vierde reguleringsperiode kon geen geschikte indicator gevonden worden om de q-factor voor gas op te baseren. Daarom zal ACM de q-factor voor de vijfde reguleringsperiode wederom vaststellen op nul procent. Het effect dat de q-factor beoogt te hebben op de totale inkomsten (en daarmee ook de tarieven), zoals bedoeld in artikel 81, eerste en derde lid, van de Gaswet wordt door het op nul procent stellen van de q-factor teniet gedaan.

293. Zoals ACM al in het methodebesluit regionale netbeheerders gas voor de vierde reguleringsperiode heeft aangegeven, leidt het feit dat er geen zinvolle manier gevonden kan worden om de q-factor voor gas vast te stellen naar de mening van ACM niet per se tot een

[168] "Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet – Eindverslag", NMa, Den Haag, april 2012.

verminderde kwaliteit. Immers, naast de q-factor gas houdt ACM middels andere instrumenten toezicht op de kwaliteit van de regionale netbeheerders gas. Zo houdt ACM in samenwerking met het Staatstoezicht op de Mijnen[169] toezicht[170] op onder meer het kwaliteitsbeheersingssysteem middels de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Daarnaast zenden de regionale netbeheerders gas op grond van deze regeling en artikel 35a van de Gaswet een jaarlijkse rapportage naar ACM met betrekking tot de in de regeling genoemde kwaliteitsindicatoren. Bovendien stelt ACM technische voorwaarden vast voor de regionale netbeheerders gas waarin kwaliteit ook een rol speelt.

[169] Op grond van het samenwerkingsprotocol Nederlandse Mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen, gepubliceerd in de Staatcourant van 2 september 2009, nr. 13169.

[170] Op grond van het besluit aanwijzing ambtenaren Nederlandse Mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen als toezichthouders Gaswet en daarop gebaseerd regelgeving.

10 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

294. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina zijn gelijk aan de afzet van elke dienst die van elke netbeheerder te verwachten is. ACM heeft ten opzichte van de vierde reguleringsperiode een wijziging doorgevoerd in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina.

295. Ingevolge artikel 81, vijfde lid, van de Gaswet, dienen rekenvolumina gebaseerd te zijn op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of schat ACM deze volumina indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven. De functie van de door ACM vastgestelde rekenvolumina is om, gecombineerd met de totale inkomsten, de tarieven die netbeheerders ten hoogste in rekening mogen brengen bij afnemers voor elke netbeheerder vast te stellen, zoals is beschreven in artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet.

296. Ingevolge artikel 81a, eerste lid, onderdeel c, jo. artikel 81, eerste lid van de Gaswet stelt ACM de rekenvolumina vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. In paragraaf 7.2 heeft ACM aangegeven dat zij er bewust voor heeft gekozen om de rekenvolumina vast te stellen voor drie jaar. Volledigheidshalve merkt ACM op dat zij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 81a, tweede lid, van de Gaswet.

297. ACM baseert de schatting van de rekenvolumina voor de vijfde reguleringsperiode op de volumegegevens van alle netbeheerders uit de jaren 2010, 2011 en 2012.[171] Dit is een wijziging ten opzichte van het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode, waar de schatting enkel werd gebaseerd op het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar waren. ACM acht om de volgende twee redenen het gebruiken van data van de meest recente drie jaren een verbetering van de schatter.

298. Ten eerste heeft ACM geconstateerd dat de volumes voor de eenmalige aansluitdienst sterk kunnen fluctueren. De reden hiervoor hangt vooral samen met de aard van deze dienst. Bij het uitvoeren van de eenmalige aansluitdienst is de activiteit eenmalig en het aantal uitvoeringen zal daardoor van jaar tot jaar meer fluctueren dan voor diensten die periodiek terugkeren, zoals de periodieke aansluitdienst en de transportdienst. ACM is van mening dat de rekenvolumes zo goed mogelijk bij de werkelijkheid moeten aansluiten en acht daarom,

[171] Formule (54).

naast de representativiteit, de robuustheid van de schatting van de volumes van belang. Op grond van deze reden acht ACM het nodig om voor de bepaling van de rekenvolumina voor de vijfde reguleringsperiode de gefactureerde volumina over meerdere jaren te middelen.

299. Ten tweede acht ACM het uit oogpunt van kostenoriëntatie van belang dat de rekenvolumina op dezelfde wijze worden vastgesteld als de kosten en de volumina ten behoeve van de samengestelde output. In paragraaf 8.3.3.2 heeft ACM toegelicht dat voor deze kosten en volumina het gemiddelde over de termijn 2010, 2011 en 2012 wordt gehanteerd. Hieruit volgen de begininkomsten 2013 en eindinkomsten 2016 die voor de netbeheerders leidend zijn bij de vaststelling van de tarieven in de jaren gedurende de reguleringsperiode. Omdat de tarieven van een netbeheerders worden vastgesteld door zijn inkomsten in een jaar te delen door de rekenvolumina, acht ACM het wenselijk dat de volumina en de rekenvolumina op elkaar aansluiten. Door het op dezelfde wijze vaststellen van volumina ten behoeve van de begin- en eindinkomsten en de rekenvolumina, leidt er in de ogen van ACM toe dat tarieven beter kostengeoriënteerd worden vastgesteld.

11 Relatie tot tarievenbesluiten

Algemeen

300. ACM is voornemens om als gevolg van dit methodebesluit bij de toekomstige vaststelling van de tarieven in ieder geval drie correcties toe te passen. Dit betreffen twee correcties voor geschatte gegevens, namelijk voor de kosten voor de factor lokale heffingen en voor rekenvolumina. Tot slot betreft het een correctie voor diensten waarvoor geen of minder kosten worden gemaakt voortvloeiend uit de besparingen als gevolg van invoering van het marktmodel. In dit hoofdstuk zal ACM het voornemen voor deze correcties nader uitwerken.

301. Generiek spreekt ACM van een correctie wanneer de tarieven die zullen gelden in jaar t worden aangepast. Wanneer een effect uit het verleden wordt gecorrigeerd is dat een nacalculatie over het desbetreffende jaar voorafgaand aan jaar t.

Lokale heffingen

302. Artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet geeft ACM de volgende bevoegdheid: *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.*

303. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: "*Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe* [thans: ACM] *de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert*".[172]

304. Het prudent hanteren van de bevoegdheid om na te calculeren vult ACM in door in beginsel de volgende drie cumulatieve criteria te hanteren. Gegevens worden alleen nagecalculeerd indien deze gegevens niet goed zijn in te schatten, een onjuiste schatting een substantieel financieel effect heeft en het risico niet-diversificeerbaar is. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de kans bestaat dat een substantiële kostenpost zich zal gaan voordoen, terwijl deze kostenpost door ACM niet wordt meegenomen bij de bepaling van de x-factor.

305. Voor de vijfde reguleringsperiode komt de factor lokale heffingen in aanmerking voor nacalculatie in de transport- en aansluittarieven van de regionale netbeheerders. Deze lokale

[172] Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

heffingen, waarmee een aantal netbeheerders worden geconfronteerd, heeft ACM aangemerkt als ORV.

306. ACM acht nacalculatie van deze kostenpost noodzakelijk, omdat er door de voortgaande politieke discussie over het al dan niet afschaffen van de precariobelasting onzekerheid bestaat of lokale overheden de komende jaren nog wel precariobelasting kunnen heffen en dus of netbeheerders wel geconfronteerd worden met deze kostenpost.[173] Indien gedurende de vijfde reguleringsperiode de precariobelasting wegvalt, hanteert ACM vanaf dat moment voor het berekenen van de tariefcorrectie een realisatie van nul euro voor de kosten voor precariobelasting.

307. ACM is voornemens om voor de jaren 2014 tot en met 2016 het verschil na te calculeren dat het gevolg is van afwijkingen tussen geschatte en feitelijke gegevens voor de factor lokale heffingen. ACM zal bij de tarievenbesluiten bezien in welk jaar het nacalculatiebedrag (inclusief wettelijke heffingsrente) van de factor lokale heffingen in de tarieven kan worden verrekend.

Aanpassingen volumina

308. Voor de vijfde reguleringsperiode komen bepaalde volumewijzigingen in aanmerking voor nacalculatie in de transport- en aansluittarieven van de regionale netbeheerders, indien deze uiteindelijk voldoende substantieel blijken te zijn. Deze volumewijzigingen betreffen specifieke volumewijzigingen als gevolg van de verandering van de temperatuurcorrectie voor het standaardjaarverbruik en grootschalige aanpassingen van capaciteiten van aansluitingen met een administratieve achtergrond als oorzaak. Het voornemen om de tarieven te corrigeren voor deze volumewijzigingen komt voort uit twee zienswijzen van Liander en Endinet.

309. ACM acht nacalculatie van deze volumina wenselijk, omdat er in de huidige rekenvolumina rekening wordt gehouden met gefactureerde volumina over de jaren 2010 tot en met 2012, waarbij er aanpassingen in de volumina kunnen plaatsvinden of hebben plaatsgevonden die ervoor zorgen dat de rekenvolumina voor de periode 2014 tot en met 2016 minder representatief zijn. ACM benadrukt dat dit volumeaanpassingen moeten zijn die buiten de gebruikelijke voluminafluctuaties voor netbeheerders liggen. Voor de periode 2014 tot en met 2016 ziet ACM twee van dergelijke omstandigheden.

[173] Zie paragraaf 8.4.1.

310. De eerste betreft volumewijzigingen als gevolg van de verandering van de temperatuurcorrectie voor het standaardjaarverbruik. Doordat gedurende de reguleringsperiode de volumeherleiding verandert door een codewijziging,[174] zullen kleinverbruikers op basis van het standaardjaarverbruik mogelijk in een andere categorie vallen. ACM is van mening dat de wijziging van deze code buiten de gebruikelijke voluminafluctuaties voor netbeheerders valt.

311. De tweede betreft meer dan gebruikelijke aanpassingen van capaciteiten van aansluitingen met een administratieve achtergrond als oorzaak. In de jaren 2010 tot en met 2012 hebben meer dan gebruikelijke (aansluit)capaciteitsveranderingen plaatsgevonden door het verbeteren van de administratie door netbeheerders en het aanpassen van aansluitcapaciteiten aan de wens van kleinverbruikers, mede als gevolg van een uitzending van Radar. ACM benadrukt hierbij dat het niet gaat om gebruikelijke volumefluctuaties, maar om aanpassingen met als oorzaak een bijzondere verandering in administraties en aanpassingen van aansluitingen met naar inschatting materiële gevolgen. Hierbij weegt ACM mee dat netbeheerders bij de wijzigingen van aansluitcapaciteiten reeds over de periode tot en met 2013 coulant staan tegenover desbetreffende afnemers.

312. ACM is, indien het een voldoende substantieel effect blijkt te hebben, voornemens om op grond van artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet voor de jaren 2014 tot en met 2016 het verschil na te calculeren dat het gevolg is van afwijkingen tussen geschatte en feitelijke volumes, waarbij de oorzaak (een van) de bovenstaande twee omstandigheden betreft. Om tot het te verrekenen bedrag aan inkomsten te komen zal ACM rekening houden met de verschuivingen van volumes per categorie en de in die jaren geldende tarieven. ACM zal bij de tarievenbesluiten bezien in welk jaar het nacalculatiebedrag (inclusief wettelijke heffingsrente) van de factor lokale heffingen in de tarieven kan worden verrekend.

313. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[175]

Besparingen marktmodel

---

[174] Besluit wijzigingen technische voorwaarden inzake de administratieve volumeherleiding en beperking netverliezen voor gas, 18 juli 2013 (103640/40, *Staatscourant* 2013, nr. 20862). Het onderdeel van dit besluit dat ziet op netverliezen is door het CBb vernietigd (ECLI:NL:CBB:2014:319), maar de aanpassing van de volumeherleiding wat betreft de temperatuurcorrectie is in stand gebleven. Deze nacalculatie heeft alleen op dit laatste betrekking.

[175] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

314. ACM is eveneens voornemens om de tarieven van de regionale netbeheerders gas te corrigeren voor de verwachtte besparingen uit hoofde van het marktmodel in de jaren 2014 en 2015, nu de begininkomsten niet worden aangepast aan het efficiënte kostenniveau.

315. In paragraaf 8.3.3 is beschreven dat de invoering van het marktmodel leidt tot kostenbesparingen bij de regionale netbeheerders. Als gevolg van de invoering van het leveranciersmodel op 1 augustus 2013 zijn deze besparingen met name in de jaren 2014 en verder aanzienlijk. De wetgever heeft de nacalculatiebevoegdheid van ACM met de invoering van artikel 81c, tweede lid, onderdeel d, van de Gaswet verruimd, met de bedoeling om de besparingen als gevolg van het marktmodel zo snel mogelijk in tarieven van de regionale netbeheerders te verwerken. Nu ACM voor de netbeheerders gas de begininkomsten niet aanpast aan het efficiënte kostenniveau, wordt in de begininkomsten nog onvoldoende rekening gehouden met de besparingen als gevolg van het marktmodel. De begininkomsten groeien naar het efficiënte kostenniveau in 2016 toe, waardoor pas in dat jaar de besparingen als gevolg van het marktmodel volledig in de tarieven van de regionale netbeheerders zijn verwerkt. In de jaren 2014 en 2015 zijn de besparingen in die jaren maar ten dele in de tarieven van die jaren verwerkt. ACM is daarom voornemens om specifiek voor de besparingen als gevolg van het marktmodel de tarieven in de jaren 2014 en 2015 te corrigeren. ACM zal bij de tarievenbesluiten nader uitwerken op welke wijze zij deze nacalculatie berekent.

12 Dictum

De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Voorts publiceert de Autoriteit Consument en Markt dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

10 februari 2016

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don
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.

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Aansluitpunt	Het deel van de aansluiting vanaf het gastransportnet tot en met de eerste afsluiter.
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBL-overeenkomsten	Cross Border Lease-overeenkomsten.
cpi	Consumentenprijsindexcijfer.
Distributienet	Een fijnmazig gastransportnet met een regionaal karakter en veelal met een lager drukniveau dan het landelijk gastransportnet.
EHD-net	Extra Hoge Druk-net
Frontier shift	De verwachte generieke productiviteitsontwikkeling.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
Gearing	Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen.
I&I-wet	Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer, 14 juli 2004.
Lokale heffingen	Het totaal van precariobelasting en gedoogbelasting.
Maatstafconcurrentie	Een vorm van benchmarking waarbij prestaties van netbeheerder met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiedoelstelling (‘maatstaf’) voor iedere netbeheerder bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder.
Minister	Minister van Economische Zaken.
RAR	Regulatorische Accounting Regels. De standaard van ACM volgens welke netbeheerders hun financiële gegevens aan ACM dienen te verstrekken.
Reguleringsperiode	Een periode van tenminste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor ACM voor een netbeheerder de x-factor, q-factor en de rekenvolumina vaststelt.
- eerste	De periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004.
- tweede	De periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007.
- derde	De periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010.
- vierde	De periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013.
- vijfde	De periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016.
Representatieve organisaties	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.

Begrip	Toelichting
GTS	Gasunie Transport Services B.V., de beheerder van het landelijk gastransportnet.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
Wettelijke formule	De formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet waarmee ACM de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina toepast op de totale inkomsten.
Won	Wet onafhankelijk netbeheer van 23 november 2006.
Zware aansluiting	Aansluiting met een capaciteit boven 40 m(n)3/h.