



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/505470
Zaaknummer : ACM/18/033726

Gewijzigd Methodebesluit Regionale Netbeheerders Gas 2017-2021

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	4
2	Procedure van totstandkoming van dit besluit	6
3	Wettelijk kader	9
4	Context van dit besluit	12
4.1	Inhoudelijke context	12
4.2	Samenhang met andere besluiten	14
5	Beoordelingskader	17
5.1	Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering	17
5.2	Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk	19
5.3	Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid	20
5.4	Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport	21
5.5	Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen	24
5.6	Conclusie doelstellingen	26
5.7	Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau	27
5.8	Interpretatie van de uitspraak van het CBb van 24 juli 2018	28
5.8.1	Herberekening van de WACC met de netto schuld als basis bij de berekening van de gearing	28
5.8.2	Bij de bepaling van de asset bèta uitgaan van een vergelijkingsgroep waarin Fluxys niet is opgenomen	28
5.8.3	Gewijzigde vaststelling output EHD-netten	29
5.8.4	Ex nunc en reformatio in peius	29
6	Onderzoeken en wijzigingen	32
6.1	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek	32
6.2	Aangehaalde onderzoeken	33
7	Uitgangspunten van de methode van regulering	35
7.1	Tariefregulering en maatstafconcurrentie	35
7.2	Duur van de reguleringsperiode	40
7.3	Toepassing van de x-factor, q-factor en rekenvolumina	41
8	Methode tot vaststelling van de x-factor	43
8.1	Kernbegrippen	43
8.2	Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters	45
8.2.1	Redelijk rendement	46
8.2.2	Regulatorische kosten	52
8.2.3	Samengestelde output	64
8.3	Stap 2: Bepalen van de begininkomsten	69
8.3.1	Bepalen begininkomsten op basis van de wettelijke formule	70
8.3.2	Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten	70

8.3.3	Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2016	74
8.3.4	Bepalen efficiënte kosten 2016	77
8.3.5	Resultaat begininkomsten	88
8.4	Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten	88
8.4.1	Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2021	88
8.4.2	Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2021	89
8.4.3	Resultaat	90
8.5	Stap 4: Bepalen van de x-factor	90
9	Methode tot vaststelling van de q-factor	92
10	Methode tot vaststelling van de rekenvolumina	94
11	Relatie tot tarievenbesluiten	98
11.1	Correcties op grond van de algemene bevoegdheid	98
12	Dictum	102
	Begrippenlijst	103
	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	
	Bijlage 4: Reacties van netbeheerders in voorbereiding van de herstel methodebesluiten	

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 aangewezen¹ 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 B.V. (hierna: GTS), stelt ACM separaat de methode van regulering vast.²
2. ACM stelt met dit besluit de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vast voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021 (hierna: de zevende reguleringsperiode). ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 7.2.
- 2a. ACM heeft de methode van regulering voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021 voor de regionale netbeheerders elektriciteit vastgesteld bij besluit van 30 augustus 2016.³ Bij uitspraak 24 juli 2018⁴ van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft het CBb het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit vernietigd en ACM opgedragen om binnen zes maanden een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Met dit besluit geeft de ACM uitvoering aan de uitspraak van het CBb. Voor de leesbaarheid zijn de gewijzigde onderdelen ten opzichte van het methodebesluit van 30 augustus 2016 geel gemarkeerd.

Opbouw van het besluit

3. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. Allereerst is in hoofdstuk 2 de procedure van totstandkoming van dit besluit beschreven. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijft ACM welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van ACM te motiveren bij de totstandkoming van de methodes tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina. Het kader wordt onder meer bepaald door het wettelijke kader (hoofdstuk 3), de inhoudelijke context waar dit besluit betrekking op heeft (hoofdstuk 4) en het beoordelingskader van ACM (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 staan de uitgevoerde onderzoeken

¹ Dit zijn Cogas Infra en Beheer B.V. (hierna: Cogas), Enduris B.V. (hierna: Enduris), voorheen bekend onder de naam DELTA Netwerkbeprijf B.V., Endinet B.V. (hierna: Endinet), Enexis B.V. (hierna: Enexis), Liander N.V. (hierna: Liander), N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel) (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.

³ ACM/DE/2016/205071.

⁴ ECLI:NL:CBB:2018:348.

en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit regionale netbeheerders gas 2014-2016.⁵

4. Vervolgens beschrijft ACM de methode van regulering. De werking van de reguleringssystematiek op hoofdlijnen komt aan de orde in hoofdstuk 7. Daarna beschrijft ACM uitvoerig de methode tot vaststelling van de x-factor (hoofdstuk 8) en de methode tot vaststelling van de q-factor (hoofdstuk 9). De methode tot vaststelling van de rekenvolumina wordt beschreven in hoofdstuk 10. Hoofdstuk 11 toont de relatie tussen dit besluit en de tarievenbesluiten. ACM eindigt het besluit met haar dictum (hoofdstuk 12).
5. Na deze hoofdstukken volgt de begrippenlijst, met daarin een (niet uitputtend) overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

6. ACM heeft vier bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit.
7. Bijlage 1 bevat een 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.
8. 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 duidelijk aangegeven.
- 8a. ACM heeft belanghebbenden de gelegenheid geboden om te reageren op de conceptteksten betreffende de gewijzigde WACC, de Extra Hoge Druk-netten alsmede de voorstellen van ACM betreffende de frontier shift, de inkoopkosten energie en vermogen en de operationele kosten van het net op zee. De reactie van ACM op de inbreng van belanghebbenden is opgenomen in bijlage 4 van dit besluit. Deze bijlage is nieuw ten opzichte van het methodebesluit van 30 augustus 2016.

⁵ Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206757. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit regionale netbeheerders gas voor de reguleringsperiode 2014-2016. Aanleiding voor de wijzigingen waren de tussenuitspraken van het CBB van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:45) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

9. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en relevante jurisprudentie.
10. 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.
11. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van overleg met een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informeren en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, GTS en de regionale netbeheerders. Voor de klankbordgroep heeft ACM TenneT, GTS, de regionale netbeheerders, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.
12. Vertegenwoordigers van twintig organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.⁶ Ter voorbereiding op het ontwerpmethodebesluit hebben er in totaal twaalf bijeenkomsten plaatsgevonden voor het vaststellen van het ontwerpbesluit, waarvan de eerste plaatsvond op 5 juni 2015 gevolgd door bijeenkomsten op 29 juni 2015, 8 september 2015, 28 september 2015, 13 oktober 2015, 2 november 2015, 23 november 2015, 11 december 2015, 18 januari 2016, 18 februari 2016, 22 februari 2016 en 8 maart 2016. Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen heeft ACM op 15 augustus 2016 een bijeenkomst met de klankbordgroep georganiseerd om een aantal wijzigingen ten opzichte van het ontwerpmethodebesluit te bespreken. Verder heeft ACM op 29 augustus 2016 een informerende bijeenkomst georganiseerd om de methodebesluiten toe te lichten aan de klankbordgroep. ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.
13. Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn verschillende onderdelen van het methodebesluit aan de orde gekomen. Aanvankelijk werd bij de bespreking van de verschillende onderwerpen uitgegaan van de voorgenomen Elektriciteits- en Gaswet (ook wel

⁶ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas Infra en Beheer B.V., Enduris B.V., Endinet B.V., Enexis B.V., GTS, Liander N.V., Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Stedin B.V., de Stichting Duurzame Energie-koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME-CWM, Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Vereniging Organisatie voor Hernieuwbare Energie Decentraal, Westland Infra Netbeheer B.V. en Zebra Gasnetwerk B.V.

STROOM genoemd) als juridische grondslag.⁷ Op 22 december 2015 heeft de Eerste Kamer dat wetsvoorstel echter verworpen.⁸ Daarna zijn de besprekingen gevoerd aan de hand van de huidige wetgeving, waarbij ook de gevolgen van deze ontwikkeling voor de methodebesluiten zijn besproken. Daarbij zijn onderwerpen waarvoor de huidige wetgeving een ander beoordelingskader geeft dan het verworpen wetsvoorstel (opnieuw) aan bod gekomen. Voor de overige onderwerpen geldt dat ACM samen met de klankbordgroep heeft vastgesteld dat de verwerping van het wetsvoorstel STROOM geen aanleiding gaf om deze (opnieuw) in de klankbordgroep te bespreken.

14. 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.
15. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 6 april 2016 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. De terinzagelegging is bekend gemaakt door een mededeling daarvan in de Staatscourant. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van ACN, www.acm.nl.
16. Op 9 mei 2016 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting heeft ACM gepubliceerd op de internetpagina, www.acm.nl. Ook heeft ACM de schriftelijke zienswijzen op deze internetpagina gepubliceerd. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzeperiode. 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 duidelijk aangegeven.

De uitspraak van het CBb van 24 juli 2018

16a. In zijn uitspraak van 24 juli 2018 heeft het CBb geoordeeld dat:

- ACM de WACC moet herberekenen met de netto schuld als basis bij de berekening van de gearing;
- ACM in het kader van de herberekening van de WACC voorts bij de bepaling van de asset bèta dient uit te gaan van een vergelijkingsgroep waarin Fluxys niet is opgenomen;
- de rekenvolumina van EHD-netten direct te relateren zijn aan de afgenomen volumina en dat ACM ten onrechte het volume van DOW heeft meegenomen in de berekening van de output. de extra hoge druk netten anders moet behandelen.

Het CBb heeft ACM opgedragen binnen zes maanden een nieuw besluit te nemen.

16b. ACM stelt het herstel methodebesluit overeenkomstig artikel 81, eerste lid, van de Gaswet vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen

⁷ Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 199, C.

⁸ Eerste Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, Vergaderingnummer 15, 15-22-1.

op de gasmarkt. ACM heeft hieraan invulling gegeven door middel van overleggen met de klankbordgroep op 5 november en op 18 december 2018. De overleggen met de klankbordgroep hadden een informierend en consulterend karakter. Voor deze klankbordgroep hebben in totaal vertegenwoordigers van zestien organisaties zich aangemeld en zitting genomen.⁹ ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.

⁹ Alliander, Energie Nederland, Enexis, Zebra, Engie, GTS, Netbeheer Nederland, NOGEPa, NWEA, RWE, Stedin, TAQA, TenneT, VEMW, VGN, Westland Infra.

3 Wettelijk kader

17. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bepalingen die gezamenlijk de wettelijke basis vormen voor dit besluit. Eerst volgt de bevoegdheidsgrondslag van dit besluit, daarna de wettelijke taken van regionale netbeheerders gas.

Bevoegdheidsgrondslag

18. De bevoegdheidsgrondslag van dit besluit is vastgelegd in artikel 80 en 81 van de Gaswet. Artikel 80 van de Gaswet luidt als volgt:

“De tarieven voor het transport van gas en voor de dat transport ondersteunende diensten, alsmede de tarieven voor het verzorgen van een aansluiting en aansluitpunt, worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 81 tot en met 81c.”

19. 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 en rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen, 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.”¹⁰

¹⁰ 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 netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor het transport van gas aan die afnemers en de dat transport ondersteunende diensten.

23. 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.”¹¹

Wettelijke taken

24. Artikel 10 van de Gaswet (voor zover betrekking hebbend op de transporttaak) luidt:
“1. Een netbeheerder (...) heeft tot taak zijn gastransportnet (...) op economische voorwaarden in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet (...) en van het transport van gas waarborgt en het milieu ontziet.
2. Een netbeheerder (...) verstrekt aan:
a. andere netbeheerders, gasopslagbedrijven en LNG-bedrijven voldoende informatie om te waarborgen dat het transport en de opslag van gas met behulp van zijn gastransportnet (...) en de daarmee verbonden gastransportnetten op een veilige en doelmatige wijze kan plaatsvinden,
b. gebruikers van het gastransportnet (...) alle gegevens die zij nodig hebben voor een efficiënte toegang tot het net of de installatie (...)
3. Een netbeheerder heeft, in aanvulling op de taken, genoemd in het eerste lid, tevens tot taak:
a. koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren¹² en reparaties aan zijn gastransportnet uit te voeren;
b. onverminderd artikel 37, op geschikte wijze gegevens te publiceren over koppelingen tussen gastransportnetten, het gebruik van die netten en de toewijzing van transportcapaciteit;
c. voorzieningen te treffen in geval van faillissement van een leverancier van gas aan afnemers als bedoeld in artikel 43, eerste lid;
d. onverminderd artikel 54a, gas te weren dat niet voldoet aan de invoedspecificaties, opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 11.
4. Bij de toepassing van het eerste tot en met het derde lid onthouden gasbedrijven als bedoeld in het eerste lid zich van iedere vorm van discriminatie tussen gebruikers van de gastransportnetten of de installaties.
5. Een netbeheerder heeft met betrekking tot zijn netten, in aanvulling op de in het eerste en derde lid genoemde taken, tevens tot taak:
a. (...);

¹¹ Dit artikel verwijst naar artikel 81b, eerste lid, onderdeel d van de Gaswet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van onderhavig besluit.

¹² ACM merkt op dat per 1 januari 2014 de definitie van aansluiting in de Gaswet is verduidelijkt (Stb. 2013, 573), zie hierna. Deze verduidelijking komt erop neer dat verbindingen tussen een net dat wordt beheerd door een netbeheerder en een net dat beheerd wordt door een ander dan die netbeheerder aansluitingen zijn. Naar de mening van ACM heeft deze verduidelijking geen invloed op de taak om netkoppelingen te realiseren.

- b. (...);
 - c. op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van gas uit hernieuwbare energiebronnen, alsmede of de inrichting om te meten geschikt is voor de meting van het gas uit hernieuwbare energiebronnen dat met de productie-installatie wordt opgewekt en op een gastransportnet ingevoerd;
 - d. de hoeveelheid gas uit hernieuwbare energiebronnen te meten.
 - 6. (...);
 - 7. (...);
 - 8. Onverminderd artikel 37, eerste lid, maakt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (...) informatie die nodig is voor doeltreffende mededinging en een efficiënte werking van de markt openbaar.
 - 9. Een netbeheerder heeft tot taak zijn gastransportnet te beschermen tegen mogelijke invloeden van buitenaf.
 - 10. (...)
 - 11. De netbeheerder deelt de productiemeetgegevens, bedoeld in het vijfde lid, onderdeel c, en het tiende lid, mee aan Onze Minister, alsmede aan de desbetreffende producent voor zover die nog niet de beschikking heeft over die informatie.
25. Artikel 10, zesde lid, van de Gaswet (aansluitaak) luidt:
“Een netbeheerder heeft, in aanvulling op de in het eerste, derde en vijfde lid genoemde taken, in het voor hem krachtens artikel 12f vastgestelde gebied tevens tot taak om:
- a. een ieder die verzoekt om een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft van ten hoogste 40 m³(n) per uur te voorzien van deze aansluiting;
 - b. een ieder die verzoekt om een aansluitpunt ten behoeve van een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft groter dan 40 m³(n) per uur te voorzien van een aansluitpunt op het dichtstbijzijnde punt van het gastransportnet met een voor die aansluiting geschikte druk en voldoende capaciteit.
26. Op 1 januari 2014 is de aansluitingsdefinitie in de Gaswet verduidelijkt.¹³ Artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Gaswet luidt:
“aansluiting: één of meer verbindingen tussen een gastransportnet en een onroerende zaak als bedoeld in artikel 16, onderdelen a tot en met e, van de Wet waardering onroerende zaken, waaronder begrepen één of meer verbindingen tussen een gastransportnet dat wordt beheerd door een netbeheerder en een gastransportnet dat beheerd wordt door een ander dan die netbeheerder;”

¹³ Stb. 2013, 573.

4 Context van dit besluit

27. 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

28. 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. Ingevolge de artikelen 2, 4 en 10 van de Gaswet hebben netbeheerders een wettelijk monopolie. 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.
29. 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.¹⁴ De aanwijzing van een netbeheerder behoeft instemming van de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister).¹⁵ GTS is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijk gastransportnet 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.
30. 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 onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet en van het transport van gas waarborgt.¹⁶ Daarnaast heeft een netbeheerder onder meer tot taak koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren en reparaties aan zijn gastransportnet uit te voeren.¹⁷ Netbeheerders hebben er belang bij dat zij de kosten (inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde

¹⁴ 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.

¹⁵ Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Gaswet.

¹⁶ Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Gaswet.

¹⁷ Ingevolge artikel 10, derde lid, van de Gaswet.

vermogen voor de vermogensverschaffers) die zij moeten maken om te voldoen aan de wettelijke beheertaken, kunnen terugverdienen.

31. Als gevolg van het monopolie van netbeheerders ondervinden zij bij het beheer van hun gastransportnetten geen concurrentie. 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”*.¹⁸
32. 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”*¹⁹ en *“netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering”*²⁰ krijgen. Daarnaast moet ACM bij de vaststelling van de methode rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, het belang van duurzaamheid en het belang dat netbeheerders een redelijk rendement op investeringen kunnen realiseren.²¹ De wetgever draagt ACM aldus op een balans te vinden tussen verschillende maatschappelijke belangen die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke taken van de netbeheerder, zoals de prijs en de kwaliteit van de geleverde diensten.
33. Met de vaststelling van een reguleringsmethodiek reguleert ACM de inkomsten van deze netbeheerders, die zich in een monopolioïde situatie bevinden. ACM beoogt via de regulering van de inkomsten, met de prikkels die daarvan uitgaan en in combinatie met ander sturingsinstrumenten,²² een optimale balans te vinden tussen de verschillende hierboven genoemde maatschappelijke belangen.
34. Toepassing van een dergelijke methode leidt uiteindelijk tot een x-factor, een q-factor en rekenvolumina voor elke netbeheerder 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. Langs deze weg bevordert ACM 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.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

²² Zoals het toezicht op de kwaliteit en capaciteit en op de naleving van de voorschriften in de technische codes.

4.2 Samenhang met andere besluiten

Van methodebesluit via x-factor-, q-factor- en rekenvoluminabesluiten naar tarievenbesluiten

35. 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.
36. 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.
37. 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. 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.”*
38. 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:*

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

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.”

39. 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 rekvolume, 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.”

5 Beoordelingskader

40. In dit hoofdstuk beschrijft ACM in de paragrafen 5.1 tot en met 5.6 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 van de Gaswet. In paragraaf 5.7 legt ACM 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.
41. ACM onderscheidt vier wettelijke doelstellingen voor de methode tot vaststelling van de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina. Deze zijn neergelegd in artikel 81, eerste lid, tweede lid, en derde lid, van de Gaswet en kunnen als volgt opgesomd worden:
1. Het bevorderen van de doelmatige bedrijfsvoering;
 2. Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk;
 3. Het bevorderen van de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid;
 4. Netbeheerders stimuleren om de kwaliteit van de transportdienst te optimaliseren.
- Bij het vaststellen van de methode die aan deze doelstellingen beantwoordt, moet ACM rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. ACM moet voorts bij de vaststelling van de methode het belang in acht nemen dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van transport door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers worden bevorderd. ACM licht haar interpretatie van deze doelstellingen en belangen in de volgende paragrafen toe.

5.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

42. 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 monopolioïde 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 efficiëncyniveau dienen te verhogen.*²³

43. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat een doelmatige bedrijfsvoering volgens de wetgever inhoudt dat een netbeheerder alleen die kosten²⁴ maakt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. De reguleringssystematiek zou de netbeheerder tot deze doelmatigheid moeten prikkelen.
44. In de parlementaire geschiedenis is een nadere toelichting gegeven op de reguleringssystematiek die de wetgever voor ogen heeft gestaan 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 gerealiseerde prestatie (output), zonder dat naar individuele investeringsbeslissingen wordt gekeken. 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."*²⁵
45. ACM is van mening dat zij zo goed als mogelijk de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders bevordert als haar methode van regulering expliciete doelmatigheidsprikkels voor de uitvoering van de taken van deze netbeheerders bevat. ACM bereikt dit door te kiezen voor een methode van regulering waarbij zij de inkomsten die een netbeheerder voor de uitvoering van deze taken mag behalen, op voorhand vaststelt (ex ante *price-cap*), uitgaande van de verwachte efficiënte kosten die de netbeheerder voor deze taak zal maken. Het gegeven dat de inkomsten op voorhand vast staan, geeft de netbeheerders reeds een doelmatigheidsprikkel. Zij kunnen hun 'winst' dan immers enkel vergroten door kosten te verlagen, en dus efficiënter te gaan werken. Belangrijk daarbij is dat de vaststelling van de verwachte efficiënte kosten grotendeels is gebaseerd op voor de netbeheerder exogene gegevens, dat wil zeggen gegevens die de netbeheerder zelf niet of in mindere mate kan beïnvloeden.
46. ACM hanteert exogene gegevens door de verwachte efficiënte kosten mede te baseren op de maatstaf, waarbij de doelmatigheid van een netbeheerder wordt vergeleken met die van andere regionale netbeheerders. Daarnaast baseert ACM de verwachte kosten mede op basis van de verwachte productiviteitsverandering (*frontier shift*), die is gebaseerd op realisaties in het verleden van de regionale netbeheerders gezamenlijk.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

²⁴ ACM bedoelt hier de kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

47. In de parlementaire geschiedenis heeft de wetgever aangegeven dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiemaatstaf, het extra behaalde rendement mogen behouden. Dit laatste interpreteert ACM als volgt. Netbeheerders mogen een redelijk rendement behalen. ACM stelt dit redelijk rendement gelijk aan de WACC, de vermogensvergoeding die in het economisch verkeer gebruikelijk is.²⁶ Gedurende een reguleringsperiode kan een netbeheerder een hoger rendement behalen dan de WACC, door haar bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiemaatstaf nodig is. Dit heeft de volgende reden. ACM stelt de totale inkomsten voor de komende reguleringsperiode onafhankelijk vast van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Omdat een netbeheerder dit extra rendement boven de WACC gedurende de reguleringsperiode mag behouden, wordt de netbeheerder geprikkeld om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te vergroten. Netbeheerders dragen het eventuele risico van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende een reguleringsperiode en ervaren hierdoor een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen. Het gaat dus niet alleen om een hoger rendement dat een netbeheerder kan behouden, maar ook om een mogelijk lager rendement dat een netbeheerder zal proberen te voorkomen door zo doelmatig mogelijk te opereren.

5.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

48. 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. In aanvulling hierop merkt ACM het volgende op.
49. Keuzes in de methode die de inkomsten van netbeheerders bepalen hebben invloed op het rendement dat een netbeheerder kan behalen. Een hoger rendement biedt een netbeheerder meer financiële ruimte. Tegelijkertijd betalen de gebonden afnemers dan meer voor de diensten van de netbeheerder. Op grond van de Gaswet moet ACM in de methode van regulering rekening houden met het belang dat een netbeheerder een redelijk rendement op investeringen kan behalen. Dit betekent dat ACM moet een redelijk rendement op het eigen en vreemde vermogen mogelijk moet maken dat in het economische verkeer gebruikelijk is.
50. Dit is redelijk omdat netbeheerders voor de uitvoering van de wettelijke taken kapitaal moeten aantrekken (eigen of vreemd vermogen) voor de noodzakelijke investeringen. Doordat ACM in de tariefregulering uitgaat van een rendement op eigen en vreemd vermogen dat marktconform is, is een efficiënt werkende netbeheerder in staat om daarmee voor deze investeringen voldoende kapitaal aan te trekken.
51. Het voorgaande wil niet zeggen dat een netbeheerder de garantie heeft dat hij dit rendement daadwerkelijk kan realiseren. Of hij daarin slaagt, hangt immers mede af van

²⁶ Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

(kostenbesparende of kostenveroorzakende) keuzes van de netbeheerder. Maakt een netbeheerder inefficiënte keuzes, dan behaalt hij mogelijk een lager rendement dan door ACM is vastgesteld. De inefficiëntie komt dan immers in beginsel voor rekening van de netbeheerder.

52. ACM acht echter tevens van belang dat netbeheerders nu en in de toekomst hun diensten kunnen aanbieden tegen de gewenste kwaliteit. Om dat te kunnen doen, moet een netbeheerder financierbaar zijn. Indien deze financierbaarheid gevaar loopt als de inefficiëntie volledig voor rekening van de netbeheerder komt, kan ACM daarom op grond van een belangenafweging besluiten een deel daarvan tevens voor rekening van afnemers te laten komen.
53. In dit methodebesluit legt ACM vast hoe zij een redelijk rendement vaststelt. ACM doet dit door in dit methodebesluit de hoogte van de WACC te bepalen. De wijze van vaststelling van de WACC komt terug in paragraaf 8.2.1 van dit methodebesluit en bijlage 2 bij dit besluit.
54. 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. Doordat de netbeheerders eventueel extra rendement boven het redelijk 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).

5.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

55. 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. ACM acht onder meer de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis relevant:
“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.”²⁷

“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

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

*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.*²⁸

*"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 zij levert, wordt bepaald door de kosten die de netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te kunnen leveren.*²⁹

56. ACM interpreteert bovenstaande én de wettekst van artikel 81, tweede lid, van de Gaswet als volgt. Elke netbeheerder moet een even grote kans hebben om de efficiëntiemaatstaf te behalen. Historische kostenverschillen en kostenverschillen als gevolg van objectiveerbare regionale verschillen – zoals hierboven bedoeld – (hierna: ORV's, zie daarover paragraaf 8.3.3) mogen hierbij geen rol spelen. Om deze doelstelling na te streven heeft de wetgever ACM de bevoegdheid gegeven om een *individuele* x-factor³⁰ 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 doelmatiger in te richten.
57. Tot slot merkt ACM over het wegwerken van tariefverschillen het volgende op. Uit de parlementaire geschiedenis, met name die van de I&I-wet,³¹ 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

58. 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

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3 en 4.

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

³⁰ Ingevolge artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372.

van het transport” wordt bevorderd. In de parlementaire geschiedenis van de Gaswet en de E-wet 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.”³²

“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. 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.”³³

59. 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.”³⁴

“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

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 55.

*kwaliteitsregulering zo, dat netbeheerders die een bovengemiddeld goede betrouwbaarheid 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.*³⁵

“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.”³⁶

*“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.”*³⁷

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

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 55.

62. 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 Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen

63. Bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011) is in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet toegevoegd dat ACM bij de vaststelling van de methode rekening houdt met “het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen”. Deze wijziging is per 1 januari 2014 in werking getreden.

64. Deze wijziging is als volgt toegelicht:

“De wet bepaalt nu nog impliciet dat de belangen van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en het behalen van een redelijk rendement op investeringen worden meegewogen bij de totstandkoming van de tarieven. Gelet op de energietransitie wordt, zoals aangekondigd in het Energierapport (Kamerstukken II 2010/11, 31 510, nr. 45, p. 46 en 47) voorgesteld om dit ook expliciet in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op te nemen. Met de voorgestelde wijziging wordt het beoordelingskader voor de vaststelling van de tarieven verduidelijkt. Naast doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bepaald dat de NMa bij de vaststelling van transporttarieven ook rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid en het belang van duurzaamheid. Voor netbeheerders is daarnaast het kunnen realiseren van een redelijk rendement op deze investeringen van groot belang voor een gezonde bedrijfsvoering en een goed investeringsklimaat met voldoende prikkels om te investeren. Voorgesteld wordt om dit belang in de wet op te nemen in lijn met Europese regels (verordening 715/2009/EG), die niet alleen de betaalbaarheid benadrukken, maar ook een redelijk rendement op investeringen als element noemen.”³⁸

en

“De fractieleden van de PVV vroegen welke kaders ACM meekrijgt ten aanzien van duurzaamheid bij de bepaling van het transporttarief. ACM dient de tarieven vast te stellen binnen de daartoe gestelde wettelijke kaders. Binnen die kaders heeft ze beleidsruimte om te bepalen hoe zij bij de methode van regulering rekening houdt met het belang van duurzaamheid. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet definiëren de begrippen duurzame elektriciteit en hernieuwbare energiebronnen. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verwijzen ook naar andere aspecten van duurzaamheid, zoals energiebesparing, klimaatneutrale

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

*elektriciteit en het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de gasvoorziening. Het ligt voor de hand dat ACM zich hiernaar zal richten bij de invulling van haar beleidsruimte met betrekking tot het belang van duurzaamheid in de regulering. Voorts is van belang dat ACM netbeheerders technologie-neutraal reguleert. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van investeringen maakt zij geen onderscheid tussen investeringen in voorzieningen voor hernieuwbare energie en overige investeringen.*³⁹

65. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met de toevoeging van de zinsnede “rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen” een explicitering en verduidelijking is beoogd van het toen al bestaande beoordelingskader. Verder geeft de Minister aan dat ACM enige beleidsruimte heeft bij het rekening houden met de belangen. Hieronder gaat ACM eerst in op het belang van een redelijk rendement op investeringen en vervolgens op het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

Belang van een redelijk rendement op investeringen

66. Hiervoor, in paragraaf 5.2, heeft reeds ACM uiteengezet hoe zij de doelstelling interpreteert dat netbeheerders geen rendement behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. ACM doet dat door in de methode uit te gaan van een redelijk rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen. Aangezien dit vermogen dient om investeringen te bekostigen, is daarmee tevens gegeven hoe ACM rekening houdt met het belang van een redelijk rendement voor netbeheerders.

Het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid

67. Het belang van voorzieningszekerheid houdt volgens ACM in dat de energievoorziening de gewenste kwaliteit heeft. Volgens ACM bestaat kwaliteit uit: transportzekerheid (betrouwbaarheid), veiligheid, productkwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. Wat de gewenste kwaliteit van de energievoorziening is, is grotendeels vastgelegd in (secundaire) regelgeving.
68. Een duurzame energievoorziening is volgens ACM een energievoorziening die niet alleen aan de huidige, maar ook aan toekomstige behoeften en wensen kan voldoen (sustainable). In een duurzame energievoorziening is er naast energiebesparing een grote rol voor hernieuwbare en/of klimaatneutrale energie (*renewables*), zoals groen gas.⁴⁰
69. ACM houdt rekening met het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid door ervoor te zorgen dat de methode van regulering netbeheerders in staat stelt om de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Dat doet ACM door in de regulering uit te gaan van een rendement op investeringen dat nodig is om de investeringen te kunnen doen die noodzakelijk zijn om die gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Zoals hierboven uiteengezet, gaat ACM

³⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 493, C, p. 9.

⁴⁰ Zie hierover ook: Visiedocument Duurzaamheid in energietoezicht van 9 april 2014 (ACM/DE/2014/201987).

daartoe in het methodebesluit uit van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen.

70. Daarbij is van belang dat de geschatte efficiënte kosten waar ACM in de regulering vanuit gaat, gebaseerd zijn op historische kosten. Onderdeel van deze historische kosten zijn ook kosten van reguliere investeringen in betrouwbaarheid en duurzaamheid die in het verleden zijn gedaan. Daarnaast is van belang dat de kosten van investeringen die - in de toekomst achteraf beschouwd - niet nuttig bleken, niet per definitie als inefficiënt worden beschouwd. Dit is van belang omdat de innovatie die de energietransitie vraagt, onzekerheden met zich meebrengt voor netbeheerders. Op voorhand is immers niet altijd goed te voorzien welke investeringen op lange termijn nuttig zijn, en welke niet. Gelet hierop is de methode zo ingericht, dat alleen in zoverre een netbeheerder in vergelijking met andere netbeheerders minder efficiënte keuzes maakt, die inefficiëntie (gedeeltelijk) voor rekening van die netbeheerder kan komen. De methode prikkelt netbeheerders aldus om binnen de gegeven onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, waaronder de energietransitie, efficiënte investeringskeuzes te maken.
71. Van belang is voorts dat de methode van regulering wordt gekenmerkt door het begrip 'outputsturing': netbeheerders zijn zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taken en ACM gaat daarbij niet op haar stoel zitten. Dit sluit aan bij de bedoeling van de wetgever om met de regulering op output te sturen en niet op de individuele bedrijfsvoering van netbeheerders, zie ook randnummers 44 en 55. Concreet betekent dit dat ACM de methode van regulering, op basis waarvan ACM de inkomsten van netbeheerders vaststelt, technologie-neutraal is (zie ook randnummer 64). Welke technologie een netbeheerder gebruikt om zijn wettelijke taken uit te voeren, behoort tot de verantwoordelijkheid van de netbeheerder. ACM laat met de methode van regulering aan de netbeheerders de ruimte om te bepalen hoe zij de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid realiseren.

5.6 Conclusie doelstellingen

72. Hierboven heeft ACM uiteengezet hoe zij de doelstellingen van de regulering voor de methode van regulering interpreteert. Op basis van die interpretatie concludeert ACM dat een reguleringsmethode waarbij ACM op voorhand de inkomsten vaststelt (ex ante *price cap*) voor de uitvoering van de taken van de netbeheerders op basis van efficiënte kosten (met inbegrip van de kosten van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen) het beste beantwoordt aan deze doelstellingen. Met deze methodiek geeft ACM immers i) prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken, kunnen ii) de netbeheerders een redelijke rendement halen indien zij efficiënt opereren en iii) geeft de regulering voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte betrouwbare en duurzame energievoorziening.

5.7 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau

73. Sinds 1 juli 2011 is ACM bevoegd om de begininkomsten van een netbeheerder aan te passen wanneer de begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.⁴¹ Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet.
74. In dit artikel wordt verwezen naar de wettelijke formule waarmee ACM, kort gezegd, de totale inkomsten uit de 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 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.
75. 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 efficiëntieverbetering, 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)."*⁴²
76. Uit de toelichting volgt onder meer dat de wetgever met deze bepaling vooral het doel heeft om 'de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiëntieverbetering in de tijd te beperken.' 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

⁴¹ Stb. 2010, nr. 810.

⁴² Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 3, p. 30-31.

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.

77. Wanneer er sprake is van een verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten ziet ACM zich dus voor de vraag gesteld of zij van haar bevoegdheid gebruik wil maken. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM van deze bevoegdheid voor de regulering van de regionale netbeheerders gas geen gebruik gemaakt. ACM licht in paragraaf 8.3.2. toe hoe zij bepaalt of zij voor de komende reguleringsperiode van deze bevoegdheid gebruik zal maken.

5.8 Interpretatie van de uitspraak van het CBb van 24 juli 2018

- 77a. ACM licht haar interpretatie van de uitspraak van het CBb in de volgende paragrafen toe.

5.8.1 Herberekening van de WACC met de netto schuld als basis bij de berekening van de gearing

- 77b. Het CBb overwoog:

“2.3.7. Netbeheer Nederland heeft zich aangesloten bij de beroepsgronden die TenneT in de zaken 16/902, 16/903 en 16/904 heeft aangevoerd tegen de wijze waarop ACM de gearing heeft berekend. Het College verwijst voor een bespreking van deze gronden naar de uitspraak die hij heden in die zaken heeft gedaan. Van belang is hier dat ACM in haar reactie op de zienswijze van TenneT heeft toegezegd de berekening van de asset bèta aan te passen in de zin dat zij bij de correctie van de gemiddelde equity bèta's over de periode 2013-2015 voor de belastingvoet en gearing, ook de gemiddelde belastingvoet en gearing over dezelfde periode zal gebruiken. Het College gaat ervan uit dat deze toezegging ook jegens Netbeheer Nederland geldt. ACM had, naar zij erkent, de gearing op basis van de netto schuld moeten berekenen. Bij de herberekening van de WACC zal ACM de netto schuld als basis moeten nemen bij de berekening van de gearing.”

- 77c. Naar aanleiding van de uitspraak heeft ACM de berekening van de gearing aangepast. De ACM baseert de gearing nu op het aandeel van de netto schuld in plaats van de bruto schuld in het totale vermogen. Dit heeft geleid tot een wijziging van bijlage 2.

5.8.2 Bij de bepaling van de asset bèta uitgaan van een vergelijkingsgroep waarin Fluxys niet is opgenomen

- 77d. Het CBb overwoog:

“2.3.10. Het College acht het beroep van Netbeheer Nederland gegrond voor zover het zich richt tegen het opnemen van Fluxys in de vergelijkingsgroep.”

77e. Naar aanleiding van de uitspraak heeft ACM de WACC herberekend op basis van een vergelijkingsgroep zonder Fluxys. Dit heeft eveneens geleid tot een wijziging van bijlage 2.

5.8.3 Gewijzigde vaststelling output EHD-netten

77f. Het CBb overwoog:

“Het College acht het betoog van Enduris, Zebra en Enexis overtuigend. ACM heeft hiermee bij de bepaling van de correctiefactor onvoldoende rekening gehouden. Het College is het met Enduris, Zebra en Enexis eens dat de representativiteit van de voor de berekening van de correctiefactor gebruikte gegevens daardoor serieuze twijfel oproept. Zolang betrouwbaar inzicht in de gecontracteerde (c.q. te contracteren) volumes ontbreekt, zal ACM zich daarom moeten behelpen met een andere schatter voor de prestaties van de beheerders van de EHD-netten, waarbij aansluiting bij de geleverde volumes voor de hand ligt.”

(...)

“Het College volgt Zebra en Enexis in hun betoog dat de rechten van Dow de facto vergelijkbaar zijn met de situatie die zou bestaan als Dow een eigen rechtstreekse gasaansluiting tot aan Zelzate zou hebben. De huidige situatie kan vanuit dit perspectief dan ook worden gezien als een kleiner gereguleerd EHD-net van Zebra met een ter plekke naastgelegen aansluiting voor Dow, ook al is indertijd in plaats hiervan gekozen voor de aanleg van een iets grotere pijp.”

77g. Naar aanleiding van de uitspraak stelt ACM de output van Enexis en Zebra vast op basis van de afgenomen volumes. Voor Enduris stelt de ACM de output vast op basis van de gecontracteerde volumes. Deze werkwijze sluit het beste aan bij de doelen van de regulering. Daarnaast neemt ACM het volume van DOW niet mee in de vaststelling van de samengestelde output. Dit heeft geleid tot een wijziging van hoofdstuk 10.

5.8.4 Ex nunc en reformatio in peius

Ex nunc

77h. Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb stelt ACM een nieuw methodebesluit vast. Het algemene uitgangspunt bij het nemen van een besluit door een bestuursorgaan is dat het bestuursorgaan het besluit vaststelt op basis van de meest actuele gegevens. Dit staat bekend als het principe van *ex nunc*. Van dit algemene uitgangspunt kan een bestuursorgaan afwijken als dat uit de wet of uit de aard van het te nemen besluit voortvloeit. Bij het nemen van de gewijzigde methodebesluiten heeft ACM zich aan dit uitgangspunt gehouden.⁴³ Dit betekent bijvoorbeeld dat ACM bij het herberekenen van de WACC is uitgegaan van de meest actuele gegevens. Bij de bespreking van de WACC geeft ACM hierover een nadere toelichting. De bedoelde uitzonderingen doen zich bij het bepalen van de WACC naar het oordeel van ACM niet voor.⁴⁴ ACM ziet dus geen reden af te zien van het algemene uitgangspunt van het principe van *ex nunc*.

⁴³ Zie CBb 8 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:374, ov. 1.4.2, onder verwijzing naar CBb 8 november 2012, ECLI:NL:CBB:BY2307, ov. 3.5.4.

⁴⁴ Voor de motivering van dit standpunt verwijst ACM naar de randnummers 14 tot en met 19 van bijlage 4 van dit besluit.

77i. In dit besluit stelt ACM de WACC opnieuw vast. ACM stelt de WACC vast op 4,5% in 2016 (was 4,3%) en 2,8% in 2021 (was 3%). Voor investeringen waar enkel sprake is van nieuw vermogen hanteert ACM een WACC van 3,8% in 2016 (was 3,6%) en 2,8% in 2021 (was 3,0%). Deze wijzigingen zijn het gevolg van het *ex nunc* herberekenen van enerzijds de gearing op basis van het aandeel van de netto schuld in het totale vermogen en anderzijds de asset bèta na verwijdering van Fluxys uit de vergelijkingsgroep. In bijlage 2 is dit nader uitgewerkt.

77j. Voor de herbepaling van de gehele asset bèta (waaronder de gearing) in de WACC hanteert ACM een referentieperiode van drie jaar tot de peildata. In het oorspronkelijke methodebesluit was de referentieperiode de periode 2013-2015. In dit herstelbesluit hanteert ACM, overeenkomstig het uitgangspunt van beoordeling *ex nunc*, een peildatum van 31 december 2015 voor de bepaling van de asset bèta in de WACC voor het jaar 2016 en een peildatum van 30 september 2018 voor de bepaling van de asset bèta in de WACC voor het jaar 2021.⁴⁵ Bij de bepaling van de gearing voor de WACC 2021 gebruikt ACM alleen gegevens die kunnen worden ontleend aan de jaarverslagen⁴⁶ die zijn gepubliceerd binnen de referentieperiode van 1 oktober 2015 tot en met 30 september 2018.

Het verbod op *reformatio in peius*

77k. Volgens artikel 8:69, eerste lid, van de Awb mag degene die beroep instelt daardoor niet slechter af zijn dan hij was geweest zonder het instellen van beroep. Dit wordt ook wel het verbod op *reformatio in peius* genoemd.

77l. Na de uitspraak van het CBb heeft ACM het besluit op verschillende onderdelen aangepast. Voor de regionale netbeheerders gas betreffen de belangrijkste wijzigingen onderwerpen binnen de WACC en de EHD-netten.

77m. Na de uitspraak van het CBb heeft ACM de berekening van de WACC in het besluit aangepast. De wijziging van de WACC zal ACM uiteindelijk doorberekenen in het x-factorbesluit. Uit de wijziging van deze besluiten zal dan volgen of een regionale netbeheerder slechter af is door de wijzigingen van de WACC. Voor zover een wijziging leidt tot een verslechtering van een regionale netbeheerder dan brengt het verbod op de *reformatio in peius* mee dat ACM de wijziging van de WACC beperkt toepast.

77n. Het verbod op *reformatio in peius* gaat niet op als een gewijzigd besluit betrekking heeft op verschillende partijen die een tegengesteld belang hebben. Een wijziging van een besluit zal dan immers altijd leiden tot benadeling van een partij. Bij alle onderwerpen die spelen binnen de maatstaf van de regionale netbeheerders, hebben de regionale netbeheerders tegengestelde belangen. Het kenmerk van de maatstaf is immers dat elke wijziging leidt tot een herverdeling.

⁴⁵ Zie de randnummers 66, 68 en 76 van bijlage 2.

⁴⁶ In CBb 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, ov. 4.2.5, overwoog het College reeds dat het niet onredelijk acht dat ACM zich bij de bepaling van de gearing baseert op de jaarverslagen.

Voor de wijziging in het methodebesluit voor de regionale netbeheerders betekent dit dat het verbod op *reformatio in peius* niet geldt voor de aanpassing van de regulering van de EHD-netten, aangezien aanpassing inhoudt dat de volumes binnen de maatstaf worden herverdeeld tussen de EHD-netbeheerders en de EHD-netbeheerders daarmee onderling tegengestelde belangen hebben.

6 Onderzoeken en wijzigingen

78. In dit hoofdstuk beschrijft ACM op hoofdlijnen de wijzigingen die zij in de reguleringssystematiek heeft aangebracht ten opzichte van de vorige reguleringsperiode.

6.1 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

79. 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 vijfde 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

80. ACM heeft het in de vorige methodebesluiten opgenomen beoordelingskader voor toepassing van de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) heroverwogen, mede op verzoek van belanghebbenden. ACM wijzigt op basis daarvan dit beoordelingskader. Het gewijzigde beoordelingskader en de motivering voor de wijziging zijn opgenomen in paragraaf 8.3.1.
81. De tweede 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. Verder heeft ACM naar aanleiding van de zienswijzen nog een aantal aanpassingen in het methodebesluit aangebracht. ACM verwijst voor een toelichting naar de bijlage waarin alle zienswijzen zijn toegelicht. De wijzigingen komen aan de orde in paragraaf 8.2.1 en in Bijlage 2 van dit besluit.
82. De derde 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 8.2.2 en paragraaf 8.3.4.3 van dit besluit.
83. Als vierde heeft ACM besloten om aan de methode een vergoeding voor de additionele efficiënte kapitaalkosten die het gevolg zijn van vervangingen van aansluitingen toe te voegen. De onderbouwing voor deze vergoeding heeft ACM gegeven in paragraaf 8.3.4.4. Deze wijziging komt in paragrafen 8.3.4.5 en 8.4.2 aan de orde. Deze wijziging leidt er tevens toe dat de balansfactor voor de gasaansluitdienst komt te vervallen.
84. ACM heeft de reguleringssystematiek van de EHD-netten heroverwogen en besloten de systematiek te wijzigen ten opzichte van de vorige periode. In de vorige periode werden de EHD-netten van Enexis en Zebra enerzijds en het EHD-net van Enduris anderzijds op

verschillende wijzen meegenomen binnen de regulering. ACM trekt dit gelijk door de drie EHD-netten gezamenlijk te reguleren via een afzonderlijke EHD-maatstaf. ACM licht deze wijziging toe in paragrafen 7.1, 8.2.2, 8.2.3, 8.3.4 en hoofdstuk 10.

85. Als zesde wijziging zorgt de verduidelijkte definitie van 'aansluiting' ervoor dat inkoopkosten transport voor gas ontstaan tussen regionale netbeheerders. Deze wijziging komt aan de orde in paragraaf 8.2.2. ACM is voornemens om in de huidige reguleringsperiode voor de inkoopkosten transport de efficiënte kosten in te schatten

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de q-factor

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

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina

87. Voor de vaststelling van de jaarlijkse volumina van de EHD-netten, die de basis vormen voor de bepaling van de rekenvolumina, wijkt ACM af van de methode zoals die voor de overige netdelen van de regionale netbeheerders wordt vastgesteld. Dit is beschreven in hoofdstuk 10.

6.2 Aangehaalde onderzoeken

88. In dit methodebesluit heeft ACM de onderstaande rapporten aangehaald:
- a. Bij bespreking over duurzaamheid heeft ACM verwezen naar het *Visiedocument Duurzaamheid in energietoezicht* van 9 april 2014 (ACM/DE/2014/201987).
 - b. Bij de beschrijving van de EHD netten haalt ACM het rapport aan over 'Tariefregulering energiebeheer' van de Algemene Rekenkamer, zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 901, nrs. 1-2.
 - c. Bij de invoering van het leveranciers model heeft ACM een 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.) in het kader van de methodebesluiten van de vorige reguleringsperiode dit onderzoek uitgevoerd en heeft het volgende rapport uitgebracht: Ecorys, UC Partners en TU Delft *Kostenbesparingen als gevolg van de invoering van het verplichte leveranciersmodel*, juli 2013.
 - d. Bij de bespreking van de lokale heffingen heeft ACM het rapport van Brattle genoemd: The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.
 - e. Bij de bespreking van de langjarige productiviteitsverandering baseert ACM zich op de CEPA studie *Ongoing efficiency in the new method decisions for Dutch electricity and gas network operators* (2012).
 - f. Ter voorbereiding op het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode heeft KIWA Technology (hierna: KIWA) in opdracht van ACM onderzoek gedaan naar kwaliteitsindicatoren die geschikt zijn voor de vaststelling van de q-factor, te weten *Bevindingen Kwaliteitsterm Gas*, Onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsterm voor gas, KIWA, 22 september 2009.

- g. ACM verwijst naar het evaluatierapport van de E-wet en Gaswet, te weten *Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet – Eindverslag*, NMa, Den Haag, april 2012.
- h. Bij het bespreken van de WACC haalt ACM het rapport aan van Brattle *Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate*, november 2012. Verder baseert ACM zij zich bij het bepalen van de WACC op Rebel Energy, Water & Climate, *The WACC for Dutch TSO's and DSO's*, maart 2016. Tot slot haalt ACM het aanvullende rapport Rebel Energy, Water & Climate, *Reactie op zienswijzen WACC*, 26 juli 2016 aan.

7 Uitgangspunten van de methode van regulering

89. 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

90. 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.
91. Uit de toelichting op artikel 41, zoals genoemd in randnummers 42 en 44 blijkt dat de wetgever een systeem van benchmarking in combinatie met outputregulering voor ogen heeft. Benchmarking is een middel om informatie te verkrijgen over de mogelijkheden van netbeheerders om efficiënter te werken.
92. Op grond van de bovengenoemde toelichting uit de parlementaire geschiedenis concludeert ACM dat het systeem van maatstafconcurrentie het beste aansluit bij de regulering die de wetgever voor ogen heeft. Ook is ACM van mening dat maatstafconcurrentie het beste bij de wettelijke doelstellingen past. Maatstafconcurrentie is een vorm van benchmarking waarbij prestaties van de netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiemaatstaf voor de netbeheerders bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder. ACM legt deze efficiëntiemaatstaf ('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.
93. ACM gaat bij het systeem van maatstafconcurrentie niet in op de vraag hoe de netbeheerders deze efficiëntiemaatstaf 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 heeft bedoeld. Op deze manier beperkt ACM de administratieve lasten en de toezichtlast.
94. 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.”⁴⁷

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).

95. 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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 geregleerde 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 dan het gemiddelde (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.
96. Indien prestaties van netbeheerders beter zijn dan de efficiëntiemaatstaf, kan maatstafconcurrentie ertoe leiden dat netbeheerders in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behalen dan het redelijk rendement.⁵⁰ Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: *“Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.”⁵¹* Dit is immers gebruikelijk in het economisch verkeer.
97. Het systeem van maatstafconcurrentie zorgt ervoor dat deze efficiëntere prestaties vervolgens ook meetellen bij de berekening van de efficiëntiemaatstaf 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

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet.

⁵⁰ 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).

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

reguleringsperiode leiden tot een hogere efficiëntiemaatstaf in de volgende 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. Afnemers profiteren in alle reguleringsperiodes die volgen op de reguleringsperiode waarin de efficiëntieverbetering wordt gerealiseerd, door de verlaging van de tarieven die daaruit voortvloeit.

98. 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 gasmarkt, 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.”⁵²
99. ACM concludeerde in vorige methodebesluiten 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. ACM ziet voor de huidige reguleringsperiode geen aanleiding af te wijken van deze lijn en licht dit toe in hoofdstuk 9 van onderhavig besluit.

Maatstafconcurrentie op EHD-netten

100. Enduris, Enexis en Zebra beheren ieder een (deel van een) gasnet dat gas distribueert onder druk van 16 bar of hoger. ACM kwalificeert deze netten als extra hoge druknetten (hierna: EHD-netten). De EHD-netten van Enduris, Enexis en Zebra vormen één gesloten systeem. Feitelijk zijn de EHD-netten van Enduris, Enexis en Zebra daarmee een groot EHD-net. ACM heeft de EHD-netten van Enduris, Enexis en Zebra sinds 2008 opgenomen binnen de regulering.
101. In de vorige reguleringsperiode hanteerde ACM een apart reguleringsregime voor de EHD-netten van Enexis en Zebra enerzijds en Enduris anderzijds. Hiervoor is gekozen omdat de wijze van het factureren verschilt tussen Enexis en Zebra enerzijds en Enduris anderzijds.
102. Enexis en Zebra factureren hun volumes aan programmaverantwoordelijken.⁵³ Zebra factureert de met programmaverantwoordelijken contractueel overeengekomen totale jaarlijkse

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54 en 55.

⁵³ Zie besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246, mrs. 143-145.

vergoeding voor haar diensten aan deze programmaverantwoordelijken. Zebra berekent de gefactureerde volumes door de totale jaarlijkse vergoeding te delen door het gereguleerde tarief. Daarmee worden de volumes fictief bepaald en vormen zij geen afspiegeling van de werkelijke volumes op basis van de Tarievecode Gas. Enexis factureert haar contractueel vastgelegde vaste capaciteit aan één programmaverantwoordelijke. De contractueel vastgelegde capaciteit is niet gelijk aan de werkelijke volumes. Enduris factureert wel aan afnemers. De gefactureerde volumes van Enduris zijn gelijk aan de werkelijk door afnemers (telemetriegrootverbruiks) gecontracteerde volumes.

103. Doordat Enexis en Zebra factureerden aan programmaverantwoordelijken was ACM niet goed in staat om de volumes, en als gevolg hiervan de prestaties, van Enexis en Zebra te meten. De prestaties van Enduris zijn wel meetbaar, doordat de gefactureerde volumes overeenkomen met de door afnemers gecontracteerde volumes. ACM heeft in het verleden gezocht naar andere prestatie indicatoren voor Enexis en Zebra die wel voldoende meetbaar waren, maar heeft deze indicatoren toen niet gevonden.⁵⁴ Daardoor waren de prestaties van Enexis en Zebra niet goed meetbaar en daarmee niet vergelijkbaar met de prestaties van Enduris of die van andere netbeheerders.
104. Omdat de prestaties van Enexis en Zebra op hun EHD-netten in de vorige reguleringsperioden niet goed meetbaar waren, hanteerde ACM twee afzonderlijke afzetcategorieën voor de EHD-netten van Enexis en Zebra. Deze keuze gold voor zowel de transportdienst als de aansluitdienst. Daarnaast corrigeerde ACM de wegingsfactoren van deze afzonderlijke afzetcategorieën binnen de maatstaf. Deze correctie zorgde ervoor dat de uitkomsten voor de andere netbeheerders zoveel als mogelijk gelijk zouden zijn aan de uitkomsten die uit de reguleringsmethode zouden volgen wanneer de EHD-netten van Enexis en Zebra daarvan geen onderdeel zouden uitmaken. ACM kwam tot deze werkwijze, omdat zij de volumes en daarmee de prestaties op dat moment onvoldoende vergelijkbaar achtte met de overige netdelen binnen de maatstaf.⁵⁵ Deze wijze van reguleren zorgde er in feite voor dat de EHD-netten van Enexis en Zebra niet werden gereguleerd via maatstafconcurrentie. Het EHD-net van Enduris is daarentegen wel opgenomen binnen de maatstaf, namelijk binnen de afzetcategorie telemetriegrootverbruik.⁵⁶
105. ACM heeft in de vorige reguleringsperioden telkens getracht de EHD-netten van Enduris, Enexis en Zebra zo goed mogelijk mee te nemen binnen de regulering. Daarbij heeft zij opgemerkt dat de toenmalige wijze van reguleren van met name de EHD-netten van Enexis en Zebra een tussenoplossing is en dat zij ernaar streeft de EHD-netten van Enduris, Enexis en

⁵⁴ Zie besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246, rnr. 145 en besluit van 23 september 2013 met kenmerk 103998/549, rnr. 153.

⁵⁵ Voor een uitgebreide uitleg van de wijze van reguleren van de EHD-netten, zie besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246, rnr. 143-149 en besluit van 23 september 2013 met kenmerk 103998/549, rnr. 152-154.

⁵⁶ Zie besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246, rnr. 149.

Zebra volledig mee te nemen binnen de regulering.⁵⁷

106. Met het oog op artikel 81 van de Gaswet en de parlementaire geschiedenis daarbij, acht ACM het wenselijk dat de EHD-netten van Enexis en Zebra ook worden gereguleerd via maatstafconcurrentie. Regulering via maatstafconcurrentie beantwoordt namelijk aan de doelstellingen van tariefregulering zoals weergegeven in hoofdstuk 5 van dit besluit. De huidige wijze van regulering van de EHD-netten van Enexis en Zebra beantwoordt in mindere mate aan de voornoemde doelstellingen, bijvoorbeeld doordat ACM minder goed in staat is om overrendementen te voorkomen. Voorts acht ACM de regulering van het EHD-net van Enduris op dit moment eveneens niet optimaal, omdat de afzetcategorie waarbinnen het EHD-net is opgenomen ziet op een andere type net dat opereert onder een lagere druk.
107. Ter voorbereiding op het onderhavige methodebesluit heeft ACM daarom opnieuw gekeken naar de regulering van de EHD-netten. Hoewel de wijze waarop de EHD-netbeheerders hun te factureren volumes bepalen niet is gewijzigd, acht ACM zich in vergelijking met de vorige reguleringsperiode beter in staat de prestaties van Enexis en Zebra te berekenen. ACM heeft op 18 november 2015 en 23 maart 2016 namelijk informatie opgevraagd bij Enduris, Enexis en Zebra op basis waarvan zij de daadwerkelijke afgenomen volumes en daarmee de prestaties van Enexis en Zebra kan berekenen en onderling kan vergelijken met de prestaties van Enduris. ACM licht beide punten nader toe in de paragrafen 8.2.2 en 8.2.3 van dit besluit.
108. Hoewel ACM op basis van de opgevraagde informatie de prestaties van Enduris, Enexis en Zebra op hun EHD-netten kan berekenen en onderling kan vergelijken, kan ACM op dit moment niet vaststellen of de prestaties van Enduris, Enexis en Zebra op hun EHD-netten ook vergelijkbaar zijn met de prestaties van de andere netbeheerders op de overige netdelen binnen de algemene maatstaf.⁵⁸ Om eventuele gevolgen voor andere netbeheerders zo goed mogelijk te beperken, maakt ACM daarom een aparte maatstaf voor de EHD-netten. ACM meent dat een aparte maatstaf voor EHD-netten geen onevenredige gevolgen heeft voor andere netbeheerders. ACM licht dit hierna toe.
109. Zoals beschreven in randnummer 104, hanteerde ACM voor de EHD-netten van Enexis en Zebra afzonderlijke outputcategorieën en gebruikte zij een correctiefactor om de effecten van deze EHD-netten op de uitkomsten van de regulering van de andere netbeheerders zoveel mogelijk te beperken. In het onderhavige besluit wijzigt ACM deze manier van reguleren, aangezien de EHD-netten van Enexis en Zebra, net als het net van Enduris, niet meer worden opgenomen binnen de algemene maatstaf, maar binnen een aparte maatstaf voor EHD-netten. Het is daardoor niet meer nodig om voor de EHD-netten van Enexis en Zebra gebruik te maken van aparte afzetcategorieën en correctiefactoren. Deze wijziging heeft volgens ACM geen onevenredige effecten voor de overige netbeheerders, omdat deze wijze van reguleren van de

⁵⁷ Zie besluit van 25 april 2008 met kenmerk 102449/167, rnr. 101, besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246, rnr. 145 en besluit van 23 september 2013 met kenmerk 103998/549, rnr. 153.

⁵⁸ Zie vergelijkbaar besluit van 25 april 2008 met kenmerk 102449/167, rnr. 101 en besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246, rnr. 78.

EHD-netten van Enexis en Zebra ervoor zorgde dat de effecten van deze buiten de algemene maatstaf werden gehouden.

110. Het EHD-net van Enduris is opgenomen binnen de afzetcategorie telemetriegrootverbruik binnen de algemene maatstaf. De volumes en kosten van het EHD-net van Enduris zullen worden onttrokken uit de algemene maatstaf. De invloed van deze volumes en kosten binnen de maatstaf zijn beperkt,⁵⁹ zodat de gevolgen voor de inkomsten van de andere netbeheerders in de afzetcategorie telemetriegrootverbruik eveneens beperkt zijn.
111. ACM ziet een aparte maatstaf voor de EHD-netten als een tijdelijke maatregel. ACM zal gedurende deze reguleringsperiode daarom onderzoeken of het mogelijk is de prestaties van Enduris, Enexis en Zebra op hun EHD-netten voor de volgende reguleringsperiode volledig in de algemene maatstaf mee te nemen. Daarbij speelt eveneens een rol dat de bestaande contracten op basis waarvan Enexis en Zebra aan programmaverantwoordelijken factureren aflopen binnen de onderhavige reguleringsperiode. Dit kan van invloed zijn op de wijze waarop ACM de prestaties van Enexis en Zebra op hun EHD-netten berekent.

7.2 Duur van de reguleringsperiode

112. ACM kan de methode vaststellen voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximum periode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt ACM het volgende.
113. ACM stelt vast dat de wetgever alle mogelijke keuzes (drie, vier of vijf jaar) goed mogelijk acht. Daarom weegt ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor- en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.
114. Een korte periode biedt meer flexibiliteit om de regulering aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, zoals extreme economische omstandigheden of veranderingen in de Europese of nationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.
115. Een lange periode biedt meer stabiliteit. Ten eerste biedt een lange periode meer regulatorische zekerheid, omdat de inkomsten voor langere tijd worden vastgesteld. Dit leidt tot een langere periode van zekerheid over de hoogte van tarieven voor afnemers, voor netbeheerders en voor investeerders. Ten tweede biedt een periode van vijf jaar meer rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat bij een korte periode de methode- en x-factorbesluiten nog niet onherroepelijk

⁵⁹ Uit de reguleringsdata van 2014 blijkt dat de volumes op de EHD-netten van Enduris 2,7% uitmaken van de totale volumes binnen de categorie telemetriegrootverbruikers, terwijl de inkomsten die Enduris binnen deze categorie genereert 2,6% bedragen van de totale inkomsten binnen deze categorie.

zijn op het moment dat ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende besluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.

116. Een belangrijk voordeel van meer stabiliteit is dat netbeheerders doelmatigheidsprikkels hebben. Een netbeheerder heeft langer profijt van een doelmatigere inrichting van de bedrijfsvoering. Immers, de inkomsten staan voor vijf jaar vast ongeacht de kostenbesparingen die een netbeheerder doorvoert.
117. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van 81c van de Gaswet wanneer omstandigheden dit vereisen. ACM gaat hier in hoofdstuk 11 nader op in. Daarnaast kan de wetgever bij belangrijke, tussentijds doorgevoerde wetswijzigingen die invloed hebben op de methode van regulering, ook maatregelen nemen voor een goede implementatie gedurende de reguleringsperiode. Zulke flexibiliteit is dus ook bij een periode van vijf jaar aanwezig.
118. Gelet op bovenstaande overwegingen kiest ACM bij de bepaling van de reguleringsperiode voor een lange periode, tenzij er concrete omstandigheden zijn die vragen om een kortere periode. Onder normale omstandigheden biedt de methode van regulering immers al voldoende flexibiliteit om met gewijzigde omstandigheden om te gaan.
119. ACM voorziet voor de komende periode geen concrete omstandigheden die vragen om een korte periode. Dit in tegenstelling tot de vorige reguleringsperiode; toen speelde bij de keuze van de lengte van de reguleringsperiode een belangrijke aankomende wetswijziging een voorname rol. ACM voorziet een soortgelijk wetsvoorstel niet vóór 2018. Bovendien merkt ACM op dat een dergelijke belangrijke wijziging van de Gaswet ook wijzigingen in de codes⁶⁰ vereist. Bij een periode van vijf jaar acht ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in wet en codes zullen zijn doorgevoerd.
120. Na het afwegen van de bovenstaande aspecten besluit ACM de zevende reguleringsperiode vast te stellen op de maximaal wettelijk toegestane periode van vijf jaar.

7.3 Toepassing van de x-factor, q-factor en rekenvolumina

121. In deze paragraaf legt ACM uit hoe zij de x-factor en de q-factor toepast en wat de rol van rekenvolumina is.
122. ACM bepaalt een doelstelling voor de tariefinkomsten, oftewel een x-factor, voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Binnen het systeem van maatstafconcurrentie kan ACM individuele

⁶⁰ Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in paragraaf 2.2 van de Gaswet.

x-factoren vaststellen om inkomstenverschillen per eenheid output tussen netbeheerders te laten verdwijnen.

123. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Het begrip 'rekenvolumina' heeft de volgende betekenis. Het rekenvolume is de verwachting van ACM over het aantal eenheden dat de individuele netbeheerder van die dienst zal afzetten. ACM baseert deze verwachting in beginsel op de gerealiseerde afzet uit meerdere voorgaande jaren.
124. 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.⁶¹ 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.
125. Vanuit de begininkomsten worden de totale inkomsten voor alle jaren in de reguleringsperiode bepaald. Dit betekent 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 2016 (de begininkomsten), naar een eindniveau aan totale inkomsten voor het jaar 2021 (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.

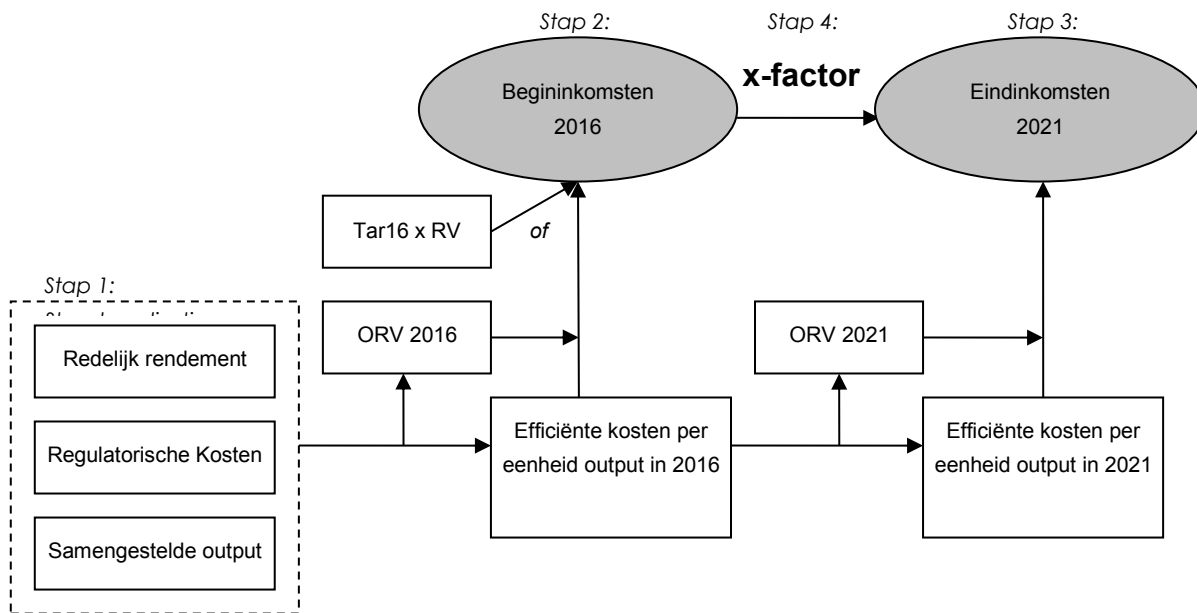
⁶¹ Behoudens ter vaststelling van de begininkomsten als ACM gebruik maakt van haar bevoegdheid om de begininkomsten, in afwijking van de wettelijke formule, vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.

8 Methode tot vaststelling van de x-factor

126. 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 vorige reguleringsperiode gold, heeft ACM een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn kort opgesomd in paragraaf 6.1 en komen in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod.
127. In dit hoofdstuk gaat ACM allereerst in op de betekenis van een aantal kernbegrippen in de reguleringssystematiek 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 moeten allereerst de gegevens 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

128. In deze paragraaf beschrijft ACM een aantal kernbegrippen die nodig zijn om te komen tot de bepaling van de doelmatigheidskorting, oftewel de x-factor. In Figuur 1 is ter verduidelijking de samenhang tussen deze kernbegrippen weergegeven.
129. ACM bepaalt de *begininkomsten* ofwel op basis van de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d van de Gaswet, ofwel, als de daaruit volgende begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, op basis van het efficiënte kostenniveau (artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet). De *eindinkomsten* stelt ACM gelijk aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2021. Met behulp van de *x-factor* zorgt ACM er voor dat de begininkomsten in het jaar 2016 zich ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2021. Hieronder licht ACM de kernbegrippen kort toe.



Figuur 1. Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen⁶²

Stap 1: Standaardisatie

130. Om de netbeheerders goed met elkaar te kunnen vergelijken worden eerst de gegevens van de netbeheerders gestandaardiseerd. De kosten van de netbeheerders in de worden met behulp van de Regulatorische Accountingregels voor Regionale Netbeheerders (hierna: RAR) vergelijkbaar gemaakt. Deze RAR zijn door ACM vastgesteld als de standaard voor de verslagleggingregels die de netbeheerders moeten volgen.⁶³
131. ACM definieert het *redelijk rendement* als het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als dat van de regionale netbeheerders in het economisch verkeer gebruikelijk is.
132. ACM definieert de *samengestelde output* als een meeteenheid voor de prestaties van de netbeheerders. Deze meeteenheid is een eenduidige waardering van de afzet van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Voorbeelden zijn de capaciteit van de aansluitingen (in 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 redelijk rendement) aan de samengestelde output te relateren.

Stap 2: Begininkomsten

133. De tweede stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de *begininkomsten*. De wet biedt twee mogelijke invullingen van de begininkomsten. In paragraaf 8.3.1 licht ACM toe hoe zij de begininkomsten vaststelt als zij deze baseert op de wettelijke

⁶² In deze figuur en de hierna volgende beschrijving zijn de meer of minder inkomsten als gevolg van de q-factor buiten beschouwing gelaten.

⁶³ De RAR worden regelmatig geactualiseerd. Zie www.acm.nl

formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d van de Gaswet. Als deze begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, heeft ACM de bevoegdheid om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau (artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet). In paragraaf 8.3.2 zet ACM uiteen hoe zij aan deze bevoegdheid invulling geeft.

134. Indien ACM gebruik maakt van haar de bevoegdheid om de begininkomsten per netbeheerder vast te stellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, definieert ACM de begininkomsten voor de huidige reguleringsperiode voor elke netbeheerder afzonderlijk als het efficiënte kostenniveau behorende bij zijn prestatie in het jaar 2016. Dit efficiënte kostenniveau wordt berekend door de *efficiënte kosten per eenheid output* te vermenigvuldigen met de samengestelde output van de betreffende netbeheerder en daar eventueel bestaande kosten voor *objectiveerbare regionale verschillen* (ofwel ORV's) bij op te tellen.
135. 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.
136. 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 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.

Stap 3: Eindinkomsten

137. De *eindinkomsten* stelt ACM gelijk aan de geschatte efficiënte kosten voor elke netbeheerder afzonderlijk in het jaar 2021. Dit betekent dat de eindinkomsten 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

138. 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

139. 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

140. ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. Voor de bepaling van het redelijk rendement maakt ACM gebruik van een aantal parameters. In deze paragraaf zal ACM per parameter (kostenvoet vreemd vermogen, kostenvoet eigen vermogen, gearing, belastingvoet en inflatie) ingaan op de wijze van vaststelling. Een gedetailleerde uitwerking van het redelijk rendement en de parameters is opgenomen in de bijlage 2. Daar motiveert ACM de keuzes die zij voor elke parameter maakt.
141. ACM bepaalt de kosten voor het vermogen van de netbeheerder door te kijken naar het rendement dat verschaffers van vreemd vermogen (financiers) of verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders) redelijkerwijs mogen verwachten. Dit rendement wordt uitgedrukt in een percentage, de vermogenskostenvoet. De vermogenskosten zijn het product van de vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. ACM benadert de hoogte van het benodigd vermogen met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW).
142. Om de vermogenskostenvoet te kunnen bepalen kijkt ACM naar de kosten van vreemd vermogen en de kosten van eigen vermogen. Ook deze kosten worden uitgedrukt in een percentage: de kostenvoet voor vreemd vermogen en de kostenvoet voor eigen vermogen.
143. Bij de bepaling van de vermogenskostenvoet is van belang in welke verhouding een onderneming gefinancierd wordt door vreemd vermogen en door eigen vermogen (gearing). De vermogenskostenvoet is daarom een – met gebruikmaking van de gearing - gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van eigen vermogen. Deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt de WACC genoemd.

Normatief

144. ACM hanteert bij de bepaling van de WACC een normatief kader. Dat houdt in dat ACM niet kijkt naar de *werkelijke* kosten van financiering van netbeheerders, maar uitgaat van de vermogenskosten van een *efficiënt* gefinancierde netbeheerder (en een door ACM vastgestelde gearing).
145. Door uit te gaan van efficiënte vermogenskosten, geeft ACM geen garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten zou namelijk de beoogde prikkel tot efficiënte financiering (deels) teniet doen (zie ook paragraaf 5.2).

Toekomstige kosten

146. Een netbeheerder maakt kosten voor leningen die al eerder zijn aangegaan. Een netbeheerder zal daarnaast ook nieuwe leningen aangaan gedurende de reguleringsperiode. Dat kan nodig

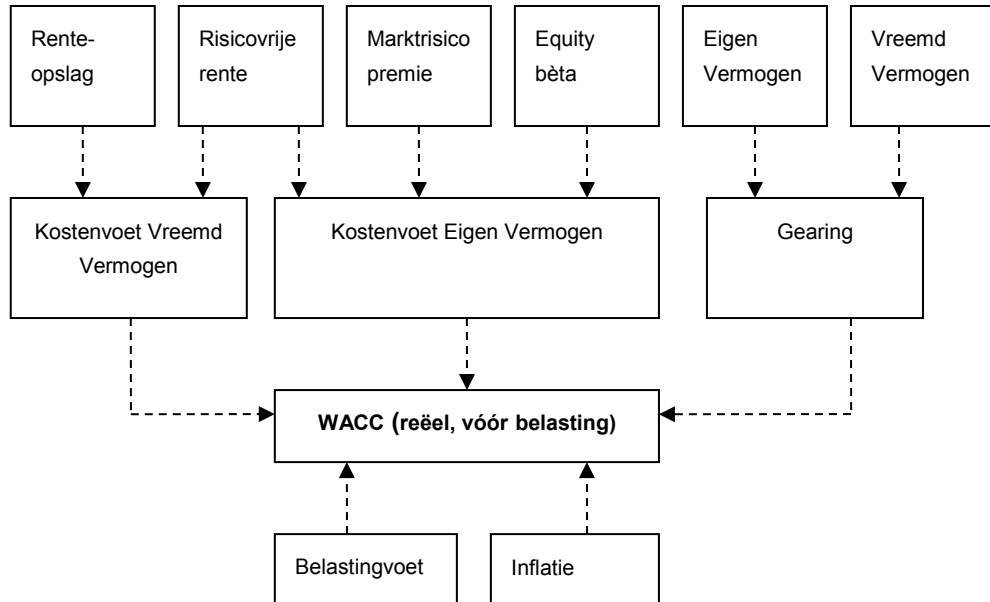
zijn voor nieuwe investeringen, maar ook voor herfinanciering van leningen die gedurende de reguleringsperiode aflopen.

147. Voor de bepaling van de vermogenskostenvoet tijdens de reguleringsperiode, moet ACM daarom in de toekomst kijken. ACM bepaalt een *verwachte* efficiënte vermogenskostenvoet, waarin zij rekening houdt met de kosten van bestaande leningen en van nieuwe leningen van een efficiënt gefinancierde netbeheerder.
148. Doordat ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting maakt van de efficiënte vermogenskosten, kan de realisatie daar van afwijken. Ook om deze reden biedt de regulering geen garantie dat de tariefregulering altijd de werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt.

Berekening van de WACC

149. Bij het bepalen van de WACC neemt ACM de risicovrije rente als basis. Voor de kostenvoet vreemd vermogen telt ACM daar het specifieke risico voor financiers van netbedrijven (de renteopslag) en een opslag voor de transactiekosten bij op. Voor de kostenvoet eigen vermogen telt ACM daar het specifieke risico van aandeelhouders van netbedrijven (het product van de marktrisicopremie en de equity bèta, zie hierna) bij op.
150. ACM houdt bij de berekening van de WACC rekening met een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting. ACM stelt daarom een WACC vóór belasting vast.
151. De WACC zoals ACM deze vaststelt bevat geen vergoeding voor inflatie en is dus een reële WACC. Een vergoeding voor inflatie in de WACC is niet nodig, omdat de gerealiseerde inflatie wordt vergoed in de gereguleerde totale inkomsten door middel van het jaarlijks indexeren van de GAW.

152. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit.



Figuur 2. Schematisch overzicht WACC

Algemene opmerkingen

153. Het is van groot belang dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat meer is dan redelijk mag worden geacht, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat minder is dan redelijk mag worden geacht. In dat geval zouden zij niet in staat zijn een marktconforme vergoeding te betalen aan hun vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om kapitaal ter beschikking te stellen. Noodzakelijke investeringen, en daarmee de betrouwbaarheid en leveringszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.
154. Voor de bepaling van de WACC heeft ACM de beschikking over een veelheid aan gegevens, nationaal en internationaal. Brattle heeft onderzocht of het gebruik van nationale dan wel internationale data de voorkeur heeft.⁶⁴ Op basis van het onderzoek van Brattle gaat ACM voor de bepaling van de marktrisicopremie uit van Eurozone data en bij de bepaling van de risicovrije rente en inflatie uit van Nederlandse en Duitse data.
155. Zoals hiervoor opgemerkt, maakt ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting van de efficiënte vermogenskosten. ACM beschouwt de historische gegevens als het beste vertrekpunt voor het maken van een schatting. Prognoses van deskundigen kunnen daarbij gebruikt worden voor een controle op plausibiliteit van de historische gegevens. Het uitsluitend gebruik van prognoses is niet wenselijk, omdat de objectiviteit en stabiliteit van deze

⁶⁴ Brattle, Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate, 26 november 2012, www.acm.nl.

gegevens vaak onderwerp van discussie is.

156. ACM bepaalt per parameter hoe op de meest accurate wijze de waarde kan worden geschat. Dat betekent dat de periode waarover historische gegevens worden meegenomen voor de verschillende parameters niet per definitie dezelfde zijn.

Kostenvoet vreemd vermogen

157. ACM berekent de kostenvoet vreemd vermogen als de som van de risicovrije rente en de renteopslag.
158. De risicovrije rente betreft het rendement op een investering zonder risico. In de praktijk bestaat een volledig risicovrije investering niet. ACM benadert de risicovrije rente met het geëiste rendement op Nederlandse en Duitse staatsobligaties.
159. De renteopslag betreft de vergoeding voor het extra risico dat verschaffers van vreemd vermogen lopen in vergelijking met een risicovrije investering. Deze renteopslag is afhankelijk van de kredietwaardigheid van een efficiënte netbeheerder. Hoe lager de kredietwaardigheid, des te hoger de renteopslag zal zijn.
160. Bij de bepaling van de risicovrije rente en de renteopslag houdt ACM rekening met het gegeven dat een netbeheerder al bestaande leningen heeft en dat hij gedurende de reguleringsperiode ook nieuwe leningen zal moeten aangaan. ACM doet dit voor de onderhavige reguleringsperiode met het zogenoemde 'trapjesmodel'. Het trapjesmodel is voorgesteld door de gezamenlijke netbeheerders in het kader van de beroepsprocedure tegen de vaststelling van de WACC door ACM in het vorige methodebesluit om expliciet rekening te houden met bestaande leningen van netbeheerders.⁶⁵ Binnen het trapjesmodel kijkt ACM zowel naar de risicovrije rente en renteopslag in het verleden als naar de risicovrije rente en renteopslag die gedurende de reguleringsperiode te verwachten is.
161. ACM is van mening dat het trapjesmodel niet in alle situaties bruikbaar is, aangezien ACM de WACC in een aantal gevallen gebruikt voor situaties waarin geen, of slechts in beperkte mate, sprake is van bestaand vermogen. Het gaat dan om investeringen die leiden tot een uitbreiding van de GAW gedurende de reguleringsperiode. Hierna wordt dit kort toegelicht.
162. In de regulering is het uitgangspunt dat de afschrijvingen gelijk zijn aan de (vervangings)investeringen. Verder maakt ACM een bijschatting voor de kapitaalkosten voor uitbreidingen van de GAW tijdens de reguleringsperiode. Dit doet zij voor de uitbreidingsinvesteringen (budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen en RCR investeringen) bij landelijke netbeheerders en de bijschatting voor de kapitaalkosten van de gasaansluitdienst bij de regionale netbeheerders. Deze uitbreidingen van de GAW vinden pas tijdens of vlak voor de reguleringsperiode plaats en de netbeheerder hoeft deze uitbreidingen

⁶⁵ Cbb 12 januari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:15.

pas tijdens of vlak voor de reguleringsperiode te financieren. Daarom is er voor deze investeringen geen, of slechts in beperkte mate, sprake van kosten van bestaande schuld. Voor de beperkte mate van bestaande schuld die op deze investeringen van toepassing is, acht ACM enkel de referentieperiode voor de schatter van de toekomstige risicovrije rente en renteopslag relevant. Hierin worden namelijk al historische gegevens vanaf 1 januari 2013 meegenomen. Om deze reden past ACM voor deze investeringen een kostenvoet vreemd vermogen toe die slechts gericht is op nieuwe leningen. Deze kostenvoet vreemd vermogen wordt vervolgens gewogen met de kostenvoet eigen vermogen om de WACC voor deze investeringen te bepalen.

163. Voor zover de WACC gebruikt wordt om kapitaalkosten te schatten in een ander jaar dan het laatste jaar van de reguleringsperiode – zoals bij bepaling van de efficiënte kosten aan het begin van de reguleringsperiode – zal het trapjesmodel leiden tot verschillende waarden van de WACC. Voor de jaren 2016 (beginpunt) en 2021 (eindpunt) resulteert een andere WACC, omdat er in die jaren een verschillend aandeel is van leningen waarvan ACM de kosten schat (nieuwe leningen). In 2016 is het aandeel nieuwe leningen 10% en in 2021 is dit opgelopen naar 60%. Voor kapitaalkosten waarbij het trapjesmodel niet bruikbaar is, zoals in het vorige randnummer is toegelicht, gebruikt ACM een WACC die volledig is gericht op nieuwe leningen.

Kostenvoet eigen vermogen

164. ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
165. ACM maakt bij de vaststelling van de kostenvoet eigen vermogen gebruik van het Capital Asset Pricing Model (hierna: CAPM). ACM kiest ervoor het CAPM te hanteren, omdat dit model door de financiële wereld en toezichthouders als het meest geschikte model wordt beschouwd. Met het CAPM is het mogelijk om een vergoeding te berekenen voor het systematische marktrisico dat een onderneming loopt.
166. De marktrisicopremie is het geëiste rendement dat beleggers in de markt verwachten te kunnen realiseren als beloning voor het extra risico dat investeren in de marktportefeuille oplevert in vergelijking met een risicovrije investering. ACM baseert de marktrisicopremie op de historisch gerealiseerde cijfers (van Dimson, Marsh en Staunton) en hanteert hierbij de toekomstige cijfers als sanity check.
167. De equity bèta is een maat voor het risico dat een investeerder loopt door te investeren in (de aandelen van) een specifieke onderneming ten opzichte van het risico van het investeren in de marktportefeuille. ACM maakt gebruik van een vergelijkingsgroep die bestaat uit ondernemingen met activiteiten die zoveel mogelijk overeenkomen met de gereguleerde activiteiten van de netbeheerder voor het vaststellen van de equity bèta. Dit hangt samen met het uitgangspunt dat ACM de WACC baseert op de WACC van een efficiënt gefinancierde netbeheer en niet van de netbeheerder zelf. Daarnaast zijn netbeheerders niet beursgenoteerd. Het is daarom niet mogelijk de equity bèta op basis van geobserveerde marktwaarden van de netbeheerder te berekenen. De equity bèta van de netbeheerder wordt daarom benaderd door de bèta van

beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten (de referentiegroep) te berekenen.

Gearing

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

Belastingvoet

170. De belastingvoet duidt op het gemiddeld geldende (marginale) tarief voor vennootschapsbelasting voor Nederlandse ondernemingen gedurende de reguleringsperiode 2017 – 2021. De belastingvoet is van belang voor het bepalen van de WACC, aangezien de reële WACC vóór belasting ook een compensatie bevat voor de te betalen vennootschapsbelasting.

Inflatie

171. De inflatie is van belang voor het bepalen van de reële WACC, aangezien de nominale WACC moet worden gecorrigeerd voor de inflatie. In de gereguleerde totale inkomsten wordt namelijk de inflatie al vergoed door middel van het jaarlijks indexeren van de GAW. Aangezien de nominale vermogenskostenvoet ook een vergoeding bevat voor de verwachte inflatie, zou het nalaten van deze correctie een dubbeltelling van de vergoeding voor inflatie inhouden.
172. Het uitgangspunt van ACM voor de bepaling van de inflatie is dat deze zo goed mogelijk de verwachte inflatie dient te reflecteren voor de reguleringsperiode. Voor de reguleringsperiode 2017 – 2021 wordt de inflatieparameter vastgesteld op basis van gerealiseerde inflatiecijfers en inflatieverwachtingen voor de reguleringsperiode.

Hoogte van de WACC

173. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 2, heeft ACM de WACC voor de onderscheiden situaties berekend.
174. ACM stelt de reële WACC voor belastingen vast op 4,5% in het beginpunt (2016) en op 2,8% in het eindpunt (2021).⁶⁶ Voor investeringen waarbij geen sprake is van bestaande schuld stelt ACM de WACC vast op 3,8% in 2016 en 2,8% in 2021.^{67,68}

⁶⁶ Formule (1) en (2).

⁶⁷ Formule (3) en (4).

8.2.2 Regulatorische kosten

175. 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.⁶⁹ De totale kosten van een netbeheerder zijn de som van deze twee kostencategorieën (operationele en kapitaalkosten).⁷⁰ De som van de vermogenskosten en de afschrijvingen vormt de kapitaalkosten van een netbeheerder.⁷¹

Kapitaalkosten

176. Ter bepaling van de kapitaalkosten moet ACM eerst de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) van elke netbeheerder bepalen. De GAW bestaat uit twee delen; activa van voor de start van de regulering en activa van na de start van de regulering.

177. 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 haar berekeningen als een investering die gedaan is aan het begin van het jaar 2004. Tevens heeft ACM destijds per netbeheerder één resterende afschrijvingstermijn voor deze investering bepaald.⁷² Voor de reguleringsperiode van 2011-2013 heeft ACM op een soortgelijke wijze de start-GAW voor de aansluitdienst bepaald. Deze GAW behandelt ACM in de berekening als een investering gedaan aan het einde van het jaar 2008. Voor de EHD-netten bepaalt ACM voor de zesde reguleringsperiode de start-GAW opnieuw. ACM stelt die waarde vast vanaf het begin van het jaar 2006, ACM licht dit hieronder verder toe.

Regionale netbeheerder	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn transportdienst (begin 2004)	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn aansluitdienst (ultimo 2008)	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn transportdienst EHD (begin 2006)
Cogas	31,1 jaar	26,0 jaar	n.v.t.
Enduris	33,7 jaar	23,0 jaar	47,3 jaar
Enexis	33,9 jaar	26,0 jaar	47,2 jaar
Enexis (voorheen)	33,8 jaar	23,0 jaar	n.v.t.

⁶⁸ Het niveau van de WACC is gewijzigd naar aanleiding van zienswijzen op de methodebesluiten 'TenneT transporttaken 2017-2021', 'GTS 2017-2021', 'Regionale netbeheerders elektriciteit 2017-2021' en 'Regionale netbeheerders gas 2017-2021'. Een samenvatting van de zienswijzen en de reactie van ACM op deze zienswijzen zijn te vinden in bijlage 3 bij de betreffende besluiten.

⁶⁹ Zie paragraaf 4.1 van de RAR.

⁷⁰ Formule (6).

⁷¹ Formule (5).

⁷² De oorspronkelijk vastgestelde afschrijvingstermijnen zijn door de tijd heen aangepast als gevolg van fusies tussen netbeheerders en correcties als gevolg van erkende ORV's.

Endinet)			
Enexis (voorheen Intragas)	37,7 jaar	28,0 jaar	n.v.t.
Enexis (Voorheen Obragas)	33,5 jaar	22,0 jaar	n.v.t.
Liander	34,8 jaar	21,0 jaar	n.v.t.
Liander (Voorheen Haarlemmermeer)	32,3 jaar	22,0 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.	48,1 jaar

Tabel 1. Afschrijvingstermijn voor Start-GAW vanaf vaststelling start-GAW

178. 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 zijn genomen vanaf de start van de regulering geldt in beginsel per soort actief een afschrijvingstermijn conform de algemene uitgangspunten zoals weergegeven in de RAR.
179. ACM berekent de vermogenskosten in een bepaald jaar door de GAW van dat jaar te vermenigvuldigen met de reële WACC.⁷³
180. ACM hanteert een reële WACC als redelijk rendement. Daarom indexeert ACM voor elk investeringsjaar de kapitaalkosten (afschrijvingen plus rendement) met de inflatie (hierna: consumentenprijsindex, cpi). Voor het jaar 2015 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 vóór 2015 rekt ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar om naar het prijspeil van het jaar 2015. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen in het jaar 2015, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2015, zodat de reële waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2015 resulteert. Dit is de GAW in het jaar 2015. 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).⁷⁴

GAW van EHD-netten

181. Nu ACM maatstafconcurrentie invoert voor de EHD-netbeheerders, waarbij Enduris, Enexis en Zebra in een aparte EHD-maatstaf worden opgenomen (zie paragraaf 7.1), zal ACM de GAW van de EHD-netten heroverwegen. ACM licht dit hierna toe.
182. Op 14 februari 2014 heeft ACM beslist op de bezwaren van Zebra en Enexis over de waarderingmethode die ACM heeft gehanteerd om de GAW vast te stellen voorafgaand aan

⁷³ Formule (7).

⁷⁴ Formules (8), (9) en (10).

de regulering per 1 januari 2008.⁷⁵ De keuze voor de toenmalige waarderingmethode vloeide voort uit het toepassen van de criteria: objectiviteit, redelijkheid en vergelijkbaarheid. ACM heeft daarbij aangegeven *“dat zij wanneer in de toekomst wel een juiste en vergelijkbare prestatie-indicator wordt gevonden en de EHD-netten van Zebra en Enexis volledig worden meegenomen in de maatstaf, dat ACM de keuze van de waarderingmethode voor de GAW van de EHD-netten zal heroverwegen.”*⁷⁶

183. De beslissing op bezwaar van ACM van 14 februari 2014 is door het CBb getoetst op 3 april 2015. Het CBb heeft toen de juistheid van de waarderingmethode voor de GAW van de EHD-netten van Enexis en Zebra bevestigd.⁷⁷ In lijn met de besluiten van ACM overwoog het CBb ten aanzien van de GAW:
- “Het uitgangspunt van vergelijkbaarheid is echter alleen van belang bij een reguleringssystematiek die is gebaseerd op maatstafconcurrentie. Bij de EHD-netten was in de betrokken reguleringsperiode (en ook daarna) geen sprake van maatstafconcurrentie zodat er voor ACM geen aanleiding was om aan het uitgangspunt van vergelijkbaarheid doorslaggevend gewicht toe te kennen. Dat in de toekomst mogelijk wel sprake zal zijn van een reguleringssystematiek op basis van maatstafconcurrentie, maakt dit voor de betrokken reguleringsperiode niet anders. Hierbij acht het College van belang dat ACM heeft aangegeven dat bij de overgang naar maatstafconcurrentie zij de keuze van de waarderingmethode voor de GAW van de EHD-netten zal heroverwegen.”*⁷⁸
184. ACM gaat hierna in op de heroverweging van de waarderingmethode voor de GAW van de EHD-netten.

Afwegingskader waarderingmethode

185. In 2009 heeft ACM een afwegingskader ontwikkeld voor het vaststellen van de GAW.⁷⁹ Dit kader is gebaseerd op het rapport *Tariefregulering energiebeheer* van de Algemene Rekenkamer. In dit rapport geeft de Algemene Rekenkamer drie uitgangspunten waaraan een methode voor vaststelling van de GAW moet voldoen om effectieve regulering via maatstafconcurrentie mogelijk te maken.⁸⁰ ACM heeft deze uitgangspunten als volgt geformuleerd:
1. *Objectiviteit*: de beoogde methode behoort zich maximaal te baseren op het gebruik van objectieveerbare gegevens en minimaal op subjectieve elementen;
 2. *Redelijkheid*: netbeheerders moeten in staat zijn om via de reguleringssystematiek van maatstafconcurrentie (niet meer en niet minder dan) het efficiënte deel van de gestandaardiseerde kosten (voortvloeiend uit in het verleden gedane investeringen) terug te verdienen. Enerzijds moet de methode ertoe bijdragen dat kosten voor de betreffende

⁷⁵ Besluiten van 14 februari 2014 met zaaknummer 13.0110.37.1.01 (Zebra) en zaaknummer 13.0113.37.1.01 (Enexis).

⁷⁶ Idem, voetnoot 20 (Zebra) en voetnoot 17 (Enexis).

⁷⁷ CBb 3 april 2015, ECLI:NL:CBB:2015:109.

⁷⁸ Idem, punt. 5.4.

⁷⁹ ACM heeft dit kader ontwikkeld ten behoeve van de GAW vaststelling voorafgaand aan de regulering van de gasaansluitdienst (zie besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246).

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 901, nrs. 1-2.

wettelijke taak worden terugverdiend voor zover dat nog niet is gebeurd voorafgaand aan de start van de reguleringen, anderzijds moeten afnemers niet opnieuw betalen voor kosten die al in het verleden in tarieven zijn doorberekend;

3. *Vergelijkbaarheid*: omdat de reguleringssystematiek is gebaseerd op maatstafconcurrentie, hetgeen betekent dat de prestaties en kosten van de netbeheerders onderling worden vergeleken, is het van belang dat de GAW's en de afschrijvingsschema's die worden toegepast vanaf het moment van regulering voor alle netbeheerders op dezelfde wijze worden vastgesteld.

186. ACM weegt deze uitgangspunten tegen elkaar af bij het vaststellen van de GAW voor EHD-netten. ACM wijst erop dat de gehanteerde uitgangspunten onder omstandigheden met elkaar in strijd kunnen komen. ACM moet derhalve een afweging maken tussen deze uitgangspunten. Het is mogelijk dat uit deze afweging een waarderingsmethode voortvloeit die niet garandeert dat een individuele EHD-netbeheerder haar efficiënte kosten volledig kan terugverdienen.⁸¹

Mogelijke waarderingsmethoden voor de GAW

187. ACM sluit bij voorkeur aan bij eerder gehanteerde waarderingsmethodes voor het vaststellen van de GAW en de afschrijvingstermijnen. Hieronder zullen deze waarderingsmethodes worden benoemd en zal geëvalueerd worden welke methode het beste aansluit bij maatstafregulering van de EHD-netten.
188. Voor de regulering van de gastransportnetten van de regionale netbeheerders is per netbeheerder de GAW per 1 januari 2004 vastgesteld. Deze waarderingsmethodiek moet gezien worden als een product van die tijd, passende bij de start van de regulering van het netbeheer in Nederland. De Algemene Rekenkamer was in haar rapport 'Tariefregulering energiebeheer' bijzonder kritisch over deze waarderingsmethode: "[...] *met begrip voor de omstandigheden waarin een en ander plaatsvond, dat de startwaardering van de regionale gas- en elektriciteitsnetten niet zijn vastgesteld op basis van objectieve criteria, geen garantie geven dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen en niet tot goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders leiden.*"⁸² Hiermee acht ACM deze waarderingsmethode ongeschikt om toe te passen voor de vaststelling van de GAW voor de EHD-netbeheerders.
189. Ook de waarderingsmethode die ACM heeft toegepast bij de vaststelling van de GAW voor *afgekochte lokale heffingen* per 1 januari 2004 komt niet in aanmerking voor de vaststelling van de GAW van de EHD-netten. De reden hiervan is dat lokale heffingen gekwalificeerd zijn als objectiveerbaar regionaal verschil (ORV) die per definitie geen deel uitmaken van de maatstaf wegens een gebrek aan onderlinge vergelijkbaarheid, zodat onderlinge vergelijkbaarheid ook geen uitgangspunt vormde bij de vaststelling van de GAW.

⁸¹ Cbb 23 december 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BU9127, punt 4.5.1.

⁸² *Kamerstukken II* 2008/09, 31 901, nrs. 1-2, p. 90.

190. ACM kiest ervoor om bij de bepaling van de GAW van de EHD-netten zich te baseren op de waarderingmethode die zij heeft gehanteerd om voor de reguleringsperiode vanaf 1 januari 2011 de GAW van de gasaansluitdienst vast te stellen.⁸³ De overgang van een niet-gereguleerde naar een maatstafgereguleerde gasaansluitdienst vertoont de meeste overeenkomsten met de overgang van niet-maatstafgereguleerde naar maatstafgereguleerde EHD-netten. Voor beide gevallen geldt ook dat alle drie de uitgangspunten een rol moeten spelen in de vaststelling van de GAW.

Beschrijving waarderingmethoden

191. ACM heeft de keuze gemaakt om voor de EHD-netten de GAW aan het begin van 2006 opnieuw vast te stellen, omdat zij, zoals hierboven beschreven, van mening is dat de methode waarop de GAW voor 2006 eerder is vastgesteld niet past bij maatstafregulering.
192. Voor de vaststelling van de GAW aan het begin van 2006 wordt als eerste over alle netbeheerders heen de gewogen gehanteerde afschrijvingstermijn per activa-categorie bepaald. Dit gebeurt op basis van een weging van de gehanteerde afschrijvingstermijnen tot 2006 met de aanschafwaarden. Per activa-categorie wordt vervolgens de investering tot eind 2005 afgeschreven met deze gewogen afschrijvingstermijn. De restwaarde per 1 januari 2006 worden vervolgens per netbeheerder gesommeerd over alle activacategorieën. Het resultaat hiervan is de start-GAW aan het begin van 2006.

Correctiefactor GAW

193. Bij de bepaling van de start-GAW per 2006 wordt nu uitgegaan van de gewogen gehanteerde afschrijvingstermijnen. Eerdere vaststelling van de GAW 2006 was gebaseerd op de daadwerkelijke, individueel gehanteerde afschrijvingstermijnen. Door de huidige waarderingmethode wordt de start-GAW per 2006 hoger dan de daadwerkelijke restwaarde per 2006. ACM corrigeert de start-GAW per 2006 daarom met een correctiefactor die er zorg voor draagt dat de waarde hiervan gelijk is aan de daadwerkelijke restwaarde per 1 januari 2006.

Afschrijvingstermijnen

194. Bij de vaststelling van de resterende afschrijvingstermijn vanaf 1 januari 2006 maakt ACM geen onderscheid tussen de activa-categorieën, maar hanteert één gestandaardiseerde afschrijvingstermijn per netbeheerder. Deze gestandaardiseerde afschrijvingstermijn wordt als volgt berekend: de standaard afschrijvingstermijnen, zoals deze in de RAR zijn vastgelegd voor de verschillende activa-categorieën, worden gewogen op basis van de hoogte van de aanschafwaarde. Vervolgens wordt het gestandaardiseerde investeringsjaar van de activa per netbeheerder bepaald door het jaar van aanschaf te wegen op basis van de hoogte van de aanschafwaarde. Als laatste wordt de resterende afschrijvingstermijn per netbeheerder bepaald door 2005 te minderen op de som van het investeringsjaar en de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn.

⁸³ Deze methode is identiek aan die voor de vaststelling van de GAW voor de meetinrichting elektriciteit per 1 januari 2011 en die voor de vaststelling van de GAW voor de meetinrichting gas per 1 januari 2012.

195. ACM zal hieronder de gekozen waarderingsmethode en de bepaling van de afschrijvingstermijnen relateren aan het afwegingskader waarderingsmethode zoals besproken in randnummer 185.

Ad 1. Objectiviteit

196. De waarderingsmethode van ACM gaat uit van volledig beschikbare en objectieerbare gegevens: de historische investeringen, activeringsdata en afschrijvingstermijnen, ontleend aan de boekhouding van de betreffende EHD-netbeheerders, ondersteund door een accountantsverklaring. Hierbij wordt grotendeels gebruik gemaakt van dezelfde informatie die ACM heeft gebruikt om de GAW vast te stellen voorafgaand aan de regulering per 1 januari 2008, aangevuld met gegevens uit de jaarlijks opgevraagde reguleringsdata. Deze methode is naar het oordeel van ACM voldoende objectief.⁸⁴

Ad 2. Redelijkheid

197. De uit de waarderingsmethode voortvloeiende GAW's leiden volgens ACM tot een redelijke vergoeding voor EHD-netbeheerders en redelijke tarieven voor afnemers. De waarde reflecteert, na het toepassen van de correctiefactor, het nog niet afgeschreven deel van de investeringen ultimo 2005. ACM gaat er hierbij vanuit dat de afschrijvingskosten voorafgaand aan 1 januari 2006 voldoende gedekt werden door de toenmalige opbrengsten van de EHD-netbeheerders op de EHD-netten.⁸⁵
198. Door de GAW op deze wijze vast te stellen worden de EHD-netbeheerders in staat gesteld de investeringskosten terug te verdienen, voor zover die niet al voorafgaand aan de start van de maatstafregulering ten laste van het resultaat zijn geboekt. De GAW resulteert dus in een redelijke vergoeding voor de EHD-netbeheerders. ACM acht de methode ook redelijk vanuit het perspectief van de afnemers. De methode beschouwt namelijk alleen investeringen ná aftrek van afschrijvingen en gaat ervan uit dat de EHD-netbeheerders de kosten voor deze afschrijvingen gedekt wisten, zodat alleen de niet afgeschreven delen van de investeringen terugkomen in de GAW.

Ad 3. Vergelijkbaarheid

199. Zoals hiervoor opgemerkt, waren de prestaties van Enexis en Zebra voorheen niet goed meetbaar en daarmee hun prestaties niet goed vergelijkbaar. ACM heeft er om die reden destijds voor gekozen een apart reguleringsregime voor de EHD-netten van Enexis en Zebra in te voeren. Op basis van dit regime corrigeerde ACM de effecten van de EHD-netten van Enexis en Zebra binnen de algemene maatstaf, zodat deze netten in feite geen onderdeel uitmaakten van de maatstaf. Omdat de EHD-netten van Enexis en Zebra geen onderdeel uitmaakten van de maatstaf, hechtte ACM bij het vaststellen van de waarderingsmethode van de GAW minder belang aan het uitgangspunt vergelijkbaarheid binnen het afwegingskader. Het EHD-net van Enduris is vanaf de vierde reguleringsperiode opgenomen in de algemene maatstaf in de

⁸⁴ Zie ook CBb 3 april 2015, ECLI:NL:CBB:2015:109, punt 5.2.

⁸⁵ Idem, punten 5.3.1 en 5.3.2.

afzetcategorie telemetriegrootverbruikers.

200. De prestaties die Enduris, Enexis en Zebra leveren op hun EHD-netten zijn thans voldoende meetbaar en naar mening van ACM dus ook voldoende vergelijkbaar om over te gaan tot een reguleringssystematiek die gebaseerd is op maatstafconcurrentie. ACM hecht daarom bij de heroverweging van de GAW eveneens belang aan het uitgangspunt van vergelijkbaarheid.
201. Het hanteren van individuele afschrijvingstermijnen voor de verschillende EHD-netbeheerders, zoals ACM hiervoor deed, past naar het oordeel van ACM niet bij maatstafconcurrentie. Het hanteren van individuele afschrijvingstermijnen zorgt er immers voor dat de efficiënte kosten van de EHD-netbeheerders onderling niet of minder goed vergelijkbaar zijn en doet daarmee afbreuk aan het uitgangspunt van vergelijkbaarheid. ACM kiest daarom bij het berekenen van de GAW van de EHD-netten voor een systematiek die de onderlinge vergelijkbaarheid recht doet, maar die uitsluit dat afnemers dubbel betalen.
202. ACM meent dat de afweging om uit te gaan van gewogen gemiddelde afschrijvingstermijnen per activacategorie recht doet aan het uitgangspunt van vergelijkbaarheid in relatie tot de andere uitgangspunten. De methode geldt in de eerste plaats onverkort voor elke EHD-netbeheerder. De EHD-netbeheerders worden daarmee dus gelijk behandeld, waardoor in dat opzicht de vergelijkbaarheid tussen de GAW's en afschrijvingsschema's van de netbeheerders in voldoende mate is geborgd. Daarnaast past ACM standaardisering toe van de gegevens in de waarderingsmethode. ACM heeft daarbij tevens in ogenschouw genomen dat de gewogen gemiddelde afschrijvingstermijnen verschillen van de individueel gehanteerde afschrijvingstermijnen van Enduris, Enexis en Zebra. ACM acht dit echter inherent aan regulering via maatstafconcurrentie en daarmee niet onredelijk.
203. ACM is van mening met bovenbeschreven waarderingsmethode en bepaling van de afschrijvingstermijnen een juiste afweging heeft gemaakt tussen de uitgangspunten objectiviteit, redelijkheid en betrouwbaarheid.

Desinvesteringen

204. Desinvesteringen ontstaan wanneer een nog niet volledig afgeschreven actief (bijvoorbeeld een gasleiding) verwijderd wordt of bijvoorbeeld wanneer een netdeel ontmanteld 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. ACM kiest hiervoor om de volgende reden.
205. 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.

206. Wanneer een actief wordt gedesinvesteerd, brengt dit door verlies aan boekwaarde 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.
207. 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.
208. 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 blijven uitmaken van de GAW en dit tot dubbeling in de kostenbasis voor de tarieven leidt.

Operationele kosten

209. 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 ACM hierna beschrijft.⁸⁶ 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 reguleringsdata. De belangrijkste onderdelen van deze jaarlijkse cyclus zijn:
 - a. het vaststellen van de RAR, waarmee ACM streeft naar uniformiteit en eenduidigheid van de reguleringsdata;
 - b. het opvragen van de reguleringsdata op basis van een invul- en auditinstructie;
 - c. controle van de reguleringsdata door een onafhankelijke accountant;

⁸⁶ Formule (11).

- 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.
210. 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 voorschrijven dat van derden ontvangen bijdragen in mindering moeten worden gebracht op de geactiveerde kosten,⁸⁷ geeft de netbeheerder in de reguleringsdata 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 reguleringsdata. Daarom reconstrueert ACM per netbeheerder het totaal van deze brutobedragen door te kijken naar het totaal van de netto investeringen in aansluitingen⁸⁸ 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 zijn efficiënte kosten van het aanleggen van aansluitingen terug te verdienen.

Eliminatie kosten van overige activiteiten uit regulatorische kostenbasis

211. ACM heeft in het voorgaande aangegeven rekening te houden met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen bij het bepalen van de kosten. Dit geldt ook voor 'overige activiteiten' waarvoor de netbeheerder kosten maakt en opbrengsten behaalt. ACM elimineert deze kosten en opbrengsten bij de berekening van de operationele kosten en kapitaalkosten. Deze kosten horen namelijk geen onderdeel te zijn van de regulatorische kostenbasis. ACM licht dit hieronder toe.
212. De activiteiten in kwestie duidt ACM aan als 'overige activiteiten', en de opbrengsten daaruit als 'overige opbrengsten'. Deze overige opbrengsten genereert een netbeheerder voornamelijk met de uitvoering van wettelijke taken waarvoor ACM geen (ex ante) tarieven vaststelt. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten uit de periodieke aansluitvergoeding voor maatwerkaansluitingen. Daarnaast kunnen het ook opbrengsten zijn die wel gerelateerd zijn aan wettelijke taken waarvoor ACM wel een tarief vaststelt, maar die geen tariefinkomsten betreffen. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten die de netbeheerder ontvangt als gevolg

⁸⁷ Artikel 72 van de RAR.

⁸⁸ Deze netto investeringen worden meegenomen in de berekening van de GAW.

van het bij de betrokken afnemers in rekening brengen van gedeerde transportinkomsten wegens fraude.

213. De genoemde overige activiteiten vallen binnen de wettelijke taken van de netbeheerder. Om die reden geeft de netbeheerder eventuele hieraan verbonden kosten op bij de jaarlijkse uitvraag van de reguleringsdata. ACM elimineert vervolgens deze kosten uit de regulatorische kostenbasis voor zover die horen bij de opbrengsten uit de overige activiteiten. Op die manier zorgt ACM er voor dat in de tariefregulering uitsluitend de 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 gekregen.
214. ACM voert bovengenoemde eliminatie als volgt uit. ACM gebruikt waar mogelijk de door netbeheerders gerapporteerde kosten die horen bij de betreffende activiteit waarmee de overige opbrengsten worden behaald. Wanneer deze kosten niet vastgesteld kunnen worden, gebruikt ACM conform de RAR de opbrengsten als benadering voor de betreffende kosten door deze aan elkaar gelijk te stellen. In dit laatste geval is dus in feite sprake van een saldering van de overige opbrengsten met de door de netbeheerder opgegeven totale kosten.

Aftrek van forfaitaire bedragen voor de voorziening voor dubieuze debiteuren kleinverbruik

215. In de energiesector is een verbeterd marktmodel voor kleinverbruikers ingevoerd. Dit marktmodel bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder het verplichte leveranciersmodel. Het verplichte leveranciersmodel is op 1 augustus 2013 ingevoerd. Door het leveranciersmodel is de netbeheerder niet meer verantwoordelijk voor de inning van de netwerktarieven, maar de leverancier. Met het overgaan van deze verantwoordelijkheid van het innen van de netwerktarieven is ook het debiteurenrisico hiervan overgegaan naar de leverancier.
216. 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 wanbetaling onder kleinverbruikers (dubieuze debiteuren kleinverbruik) en is feitelijk een vergoeding voor het debiteurenrisico dat netbeheerders lopen ten opzichte van de kleinverbruikers.
217. 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, 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. Concreet is een correctie van de operationele kosten in de jaren 2012 en 2013 nodig.

Invoering leveranciersmodel

218. Zoals ACM in het vorige onderdeel uiteenzette, is het verplichte leveranciersmodel op 1 augustus 2013 ingevoerd. Voor de netbeheerders leidt deze ontwikkeling per saldo tot besparing van kosten, omdat taken zijn weggevallen of vereenvoudigd worden.
219. ACM houdt bij de vaststelling van de regulatorische kosten rekening met de kostenbesparing die de netbeheerders door de invoering van het marktmodel hebben kunnen realiseren. ACM gaat ervan uit dat de netbeheerders vanaf 2017 alle besparingen van het verplichte leveranciersmodel hebben kunnen behalen. In de jaren die ACM hanteert voor de kostenbasis zijn die besparingen nog niet volledig behaald. ACM past deze kosten aan om de gehanteerde regulatorische kosten goed aan te laten sluiten bij de periode waarvoor ACM de inkomsten vaststelt. Dat doet ACM door op de gerapporteerde operationele kosten in deze jaren de nog te realiseren besparingen in mindering te brengen. De hier uit voortkomende kostenniveaus acht ACM representatief voor de kosten van de komende reguleringsperiode, omdat zij de kosten bepaalt alsof alle besparingen al gerealiseerd zijn.
220. Om deze aanpassing te kunnen doorvoeren moet duidelijk te zijn wat de kosten zijn van de taken die zijn weggevallen 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. ACM heeft daarom een onafhankelijk onderzoeksbureau gevraagd onderzoek te doen naar de kostenbesparingen. Onderzoeksbureau Ecorys B.V. heeft in samenwerking met UC Partners en de TU Delft (hierna: Ecorys c.s.) in het kader van de methodebesluiten van de vorige reguleringsperiode dit onderzoek uitgevoerd.⁸⁹ ACM baseert de hoogte van de aanpassing op de door Ecorys c.s. gerapporteerde besparingen.
221. Bij de aanpassing ontstaat een dubbeltelling, die ACM als volgt oplost. In de methode wordt namelijk nu twee keer gecorrigeerd voor de kosten van dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers.⁹⁰ Dit gebeurt in de operationele kosten voor de jaren 2012 en 2013, die worden gecorrigeerd voor het forfaitaire bedrag voor dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers. Onderdeel van de door Ecorys c.s. gerapporteerde besparingen zijn de besparingen op de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren. Met de aanpassing van de forfaitaire bedragen leidt dit tot een dubbele correctie voor dubieuze debiteuren.
222. Om deze dubbeltelling te corrigeren trekt ACM deze kosten van dubieuze debiteuren af van de door Ecorys gerapporteerde besparingen als gevolg van het marktmodel. ACM heeft in de vorige reguleringsperiode een dergelijke correctie en schatting op dezelfde wijze gedaan.

⁸⁹ Ecorys, UC Partners en TU Delft *Kostenbesparingen als gevolg van de invoering van het verplichte leveranciersmodel*, juli 2013, www.acm.nl.

⁹⁰ Waar gesproken wordt over dubieuze debiteuren wordt bedoeld dubieuze debiteuren van alleen kleinverbruikers.

Ruilverkaveling Endinet, Enexis en Liander

223. Enexis heeft aangegeven dat vanaf 1 januari 2017 het netgebied van Endinet wordt toegevoegd aan dat van Enexis. ACM gaat daarom voor deze reguleringsperiode uit van de situatie waarbij Enexis ook de netten van Endinet beheert.
224. Endinet, Enexis en Liander hebben afspraken gemaakt om netgebieden uit te wisselen. Per 1 januari 2016 droeg Enexis gebieden in Friesland en de Noordoostpolder (hierna: FNOP-gebied) over aan Liander. Vanaf 1 januari 2017 wordt het netgebied van Endinet toegevoegd aan dat van Enexis. Daarom zijn de gegevens over de jaren voor de kostenbasis van deze netbeheerders zonder aanpassing geen goede basis voor de verwachte kosten vanaf 2017. Om die reden past ACM de historische gegevens zo aan, dat deze de situatie vanaf 2017 weerspiegelen.
225. ACM verschuift gegevens van de netbeheerder die het uitgewisselde netgebied in het verleden beheerde, naar de netbeheerder die het in de toekomst beheert. Het gaat hierbij om gegevens met betrekking tot kosten, volumes en kwaliteitsprestaties. De gegevens van Endinet worden aan Enexis toegevoegd. Daarnaast worden gegevens van Enexis verschoven naar Liander, voor zover die zijn toe te rekenen aan het FNOP-gebied. Het kan voorkomen dat de indeling van volumes in categorieën verschilt tussen netbeheerders. ACM deelt de volumes van de eerdere netbeheerder in conform de indeling van de netbeheerder die het netgebied vanaf 2017 beheert. Met specifieke data-uitvragen heeft ACM de benodigde gegevens bij de netbeheerders opgevraagd.

Inkoopkosten transport

226. In het onderhavige besluit neemt ACM inkoopkosten transport op als een kostenpost voor de jaren 2017 tot en met 2021. Op 1 januari 2014 is de definitie van aansluiting in artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Gaswet verduidelijkt.⁹¹ Als gevolg van de gewijzigde definitie van aansluiting moeten regionale netbeheerders conform de Tarievenscode Gas transporttarieven bij elkaar in rekening brengen.
227. De inkoopkosten transport spelen bij de netkoppelingen tussen de netten van de regionale netbeheerders. ACM heeft op dit moment nog geen historische gegevens over de hoogte van deze inkoopkosten transport. ACM schat daarom de inkoopkosten transport als volgt in.
228. ACM baseert de inkoopkosten transport van de regionale netbeheerders op een concrete en onderbouwde inschatting van deze netbeheerders. Indien naar de mening van ACM bij de vaststelling van de x-factorbesluiten een dergelijke onderbouwing ontbreekt, zal ACM de inschatting voor deze inkoopkosten transport op nul vaststellen. Mede naar aanleiding van een ontvangen zienswijze op het ontwerpbesluit heeft ACM voorafgaande aan het vaststellen van dit besluit de regionale netbeheerders verzocht om gegevens over hun netkoppelingen en bijbehorende inkoopkosten transport te verschaffen. Op basis hiervan kan ACM een concrete en onderbouwde inschatting van de inkoopkosten transport maken en worden deze in de

⁹¹ *Stb.* 2013, 573.

x-factorbesluiten niet op nul vastgesteld. Aangezien ACM een concrete en onderbouwde inschatting van de inkoopkosten transport kan maken en de onzekerheden ten aanzien van deze kostenpost zijn weggelaten, vervalt de noodzaak om het verschil tussen de geschatte en daadwerkelijke kosten na te calculeren. Het methodebesluit is zodoende naar aanleiding van een zienswijze en de ontvangen informatie gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. Deze wijziging wordt nader toegelicht in zienswijze "*inkoopkosten transport kunnen goed worden geschat*" van de zienswijzebijlage.

229. ACM berekent de inkoopkosten transport als volgt. Er zijn, naast de netkoppelingen tussen de EHD-netten van Zebra en Enduris en Enexis per 1 januari 2017 drie andere netbeheerders waar er sprake is van netkoppelingen.⁹² Deze netbeheerders hebben op basis van de tarieven van 2016 een opgave gedaan van de bedragen die in 2013, 2014 en 2015 zouden zijn gefactureerd. ACM heeft vervolgens de gemeten volumes per netkoppeling in 2013, 2014 en 2015 opgevraagd bij de betreffende netbeheerders. Deze volumes vermenigvuldigt ACM met de tarieven van het desbetreffende jaar, zodat de kosten in het juiste prijspeil zijn. ACM meent dat zij op deze wijze tot een nauwkeurige schatting komt van de kosten en de volumes van de inkoopkosten transport.

8.2.3 Samengestelde output

230. ACM definieert de *samengestelde output* als een meeteenheid voor de prestaties van de netbeheerders. Deze meeteenheid 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.
231. In deze paragraaf beschrijft ACM allereerst op welke manier zij in het algemeen de samengestelde output bepaalt. Hierbij legt ACM uit hoe zij corrigeert voor nacalculaties in 2016 en op welke manier de (gecorrigeerde) sectortarieven worden berekend. Ook besteedt ACM in deze paragraaf aandacht aan hoe zij in de berekening van de samengestelde output omgaat met de regulering van het EHD-net.
232. ACM berekent de samengestelde output door de volumes van iedere categorie te waarderen met een *wegingsfactor* van deze categorie en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.⁹³ De wegingsfactor geeft weer in welke mate elk volume kosten met zich meebrengt, om op deze manier de verschillende volumina te wegen tot vergelijkbare prestaties.
233. Voor alle verschillende categorieën gebruikt ACM in beginsel de voor nacalculaties gecorrigeerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2016 als wegingsfactor. Dit doet ACM omdat de tarieven kostengeoriënteerd zijn en aldus als beste schatting kunnen worden

⁹² ACM heeft eveneens informatie opgevraagd over de netkoppelingen tussen de netten van Enexis en Endinet. Per 1 januari 2017 is het net van Endinet onderdeel van het net van Enexis, zodat geen sprake (meer) is van netkoppelingen. ACM neemt deze koppelingen daarom niet mee in haar schatting van de inkoopkosten transport.

⁹³ Formule (12).

gebruikt voor de mate waarin een bepaalde categorie kosten veroorzaakt. ACM kijkt op één onderdeel af van dit uitgangspunt. Dit betreft de wegingsfactoren voor de EHD netten. ACM licht dat verderop in deze paragraaf toe.

Correctie voor nacalculaties

234. ACM berekent de wegingsfactoren door de tariefinkomsten van de netbeheerders voor het jaar 2016 te corrigeren voor nacalculaties die waren verwerkt in de tarieven 2016.⁹⁴ ACM corrigeert de inkomsten,⁹⁵ omdat de inkomsten uit deze nacalculaties geen betrekking hebben op de inkomsten en kosten voor het jaar 2016. 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 2016 per netbeheerder zonder de effecten van de nacalculaties en per categorie worden vervolgens gewogen naar de geschatte volumina in 2016.⁹⁶ ACM baseert de geschatte volumina voor het jaar 2016 op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2013, 2014 en 2015.⁹⁷ ACM kiest hiervoor omdat zij hiermee aansluit bij de keuze om de schatting van de efficiënte kosten te baseren op de kostengegevens uit de laatste drie jaren (zie paragraaf 8.3.4.2).
235. De correctie van de inkomsten voor nacalculaties voor het jaar 2016 past ACM toe op die wegingsfactoren waar de nacalculaties via de tarieven effect op hebben gehad. 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.
236. 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 2016.⁹⁸ De tarieven voor vastrecht kleinverbruik en profielgrootverbruik staan voor de netbeheerders vast,⁹⁹ waardoor tariefmutaties door nacalculaties niet op deze tarieven worden toegepast.¹⁰⁰
237. Voor de categorie capaciteit telemetriegrootverbruik hebben netbeheerders de keuze tussen het hanteren van één standaardtarief en het hanteren van een tarief voor lage en voor hoge druk. Voor de bepaling van de samengestelde output standaardiseert ACM de tarieven voor hoge en lage druk.

Correctie voor EHD-netten

⁹⁴ Tarievenbesluiten van 2 december 2015 met zaaknummers 15.0630.52/15.0631.52/15.0901.52/15.0632.52/15.0633.52/15.0634.52/15.0635.52/15.0636.52/15.0637.52, www.acm.nl.

⁹⁵ Gecorrigeerd worden de tarieven voor de transportdienst Lokale heffingen 2014, volumewijzigingen 2015, volumewijzigingen naar aanleiding van codewijziging 2015.

⁹⁶ Formule (13); 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.

⁹⁷ Formule (14).

⁹⁸ Formule (15).

⁹⁹ Omdat de hoogte van deze tarieven op grond van de Tariefcode Gas voor alle netbeheerders gelijk dienen te zijn.

¹⁰⁰ Formule (16).

238. Het is niet zonder meer mogelijk om voor de EHD-netten de wegingsfactor voor de transportdienst te bepalen aan de hand van de tarieven van 2016, zoals dit voor de ander netdelen wel gebeurt. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat in 2016 niet alle EHD-netbeheerders op dezelfde wijze en op basis van dezelfde prestaties factureerden aan afnemers. Enexis en Zebra factureren programmaverantwoordelijken door hen gecontracteerde capaciteit in rekening te brengen. Enduris factureert de afnemers van haar EHD-netten als waren het telemetriegrootverbruikers. Door deze verschillende wijzen van factureren is het voor ACM niet mogelijk om op basis van de tarieven een wegingsfactor vast te stellen. ACM licht hieronder toe hoe zij de wegingsfactor voor de EHD-netten bepaalt.
239. Om toch een eenduidig bepaalde wegingsfactor te bepalen heeft ACM inzicht nodig in de (efficiënte) kosten en de prestaties (volumes) van de EHD-netbeheerders. De (efficiënte) kosten voor de EHD-netbeheerders worden bepaald op de wijze zoals ACM beschrijft in paragraaf 8.2.2. De wijze waarop ACM de volumina vaststelt wordt toegelicht in hoofdstuk 10.
240. De EHD-netbeheerders hebben in 2016 tarieven voor de transportafhankelijke transportdienst, het vastrecht, gefactureerd. Hierdoor is het voor het vastrecht transportdienst wel mogelijk om de wegingsfactor vast te stellen aan de hand van de in 2016 gehanteerde tarieven.¹⁰¹ De wegingsfactor voor het vastrecht transportdienst voor EHD wordt bepaald door het gewogen gemiddelde te nemen van de in 2016 gehanteerde tarieven voor het vastrecht.
241. De wegingsfactor voor de transportafhankelijke transportdienst voor EHD wordt als volgt berekend. Ten eerste wordt de som van de (efficiënte) kosten voor de transportdienst van de EHD-netten verminderd met de inkomsten uit het vastrecht transportdienst. Het resterende deel van de (efficiënte) kosten van de EHD-netten wordt gedeeld door de geschatte volumina voor het jaar 2016.¹⁰² Net zoals bij de volumina voor de transportdienst op andere drukkiveaus baseert ACM de geschatte volumina voor het jaar 2016 op het gemiddelde van de volumina van de jaren 2013, 2014 en 2015, met als enig verschil dat deze laatste volumina op een andere wijze worden vastgesteld dan bij de transportdienst op andere drukkiveaus (zie hoofdstuk 10).¹⁰³ Het resultaat van deze berekening, de efficiënte kosten per volume-eenheid, hanteert ACM als wegingsfactor voor de transportafhankelijke transportdienst voor EHD.
242. De samengestelde output van de transportafhankelijke transportdienst van de EHD-netbeheerders wordt vervolgens bepaald door de voor 2016 vastgestelde volumina te vermenigvuldigen met de respectievelijke wegingsfactoren en van deze producten de som te nemen.¹⁰⁴
243. Net zoals bij de bepaling van de volumina voor de transportdienst op andere drukkiveaus, baseert ACM de geschatte volumina voor de aansluitdienst voor 2016 op het gemiddelde van

¹⁰¹ Formule (17).

¹⁰² Formule (18).

¹⁰³ Formule (19).

¹⁰⁴ Formule (20).

de volumina voor de jaren 2013, 2014 en 2015. De efficiënte kosten worden bepaald zoals beschreven in paragraaf 8.2.2. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de GAW van de aansluitdienst voor alle EHD-netten nihil is, en dat de efficiënte kosten daarmee geheel gebaseerd zijn op de operationele kosten van de EHD-netbeheerders ten aanzien van hun aansluitdienst.

244. De wegingsfactor en de samengestelde output voor de transportdienst van de EHD-netten wordt verder op gelijke wijze bepaald als die van de overige netdelen.

Prestaties EHD-netten

245. ACM beschikt reeds over informatie over de kosten voor de EHD-netten van Enduris, Enexis en Zebra. De volumes en prestaties van het EHD-net van Enduris zijn bekend bij ACM. De volumes en prestaties zijn namelijk reeds opgenomen binnen de afzetcategorie telemetriegrootverbruik.
246. Op 18 november 2015 heeft ACM Enduris, Enexis en Zebra verzocht informatie te verschaffen waaruit per afnemer het (daadwerkelijke) verbruik per uur over 2012, 2013 en 2014 blijkt. Enduris, Enexis en Zebra hebben deze informatie tijdig verschaft. Op 23 maart 2016 heeft ACM een tweede informatieverzoek gedaan met betrekking tot de verbruiksgegevens over 2015.
247. ACM geeft er de voorkeur aan de prestaties te berekenen aan de hand van gecontracteerde volumes, zoals dat ook gebeurt voor de meting van prestaties binnen de overige afzetcategorieën. Voor de berekening van de prestaties van Enduris beschikt ACM over de gecontracteerde volumes.
- 247a. ACM beschikt niet over gecontracteerde volumes van afnemers van Enexis en Zebra. Omdat ACM niet over gecontracteerde volumes beschikte, heeft ACM geprobeerd om deze volumes te berekenen via een correctiefactor. In zijn uitspraak van 24 juli 2018 oordeelde het CBb dat het gebruik van de correctiefactor niet was toegestaan, omdat de representativiteit van de voor de berekening van de correctiefactor gebruikte gegevens serieuze twijfel oproept. Zolang betrouwbaar inzicht in de gecontracteerde of te contracteren volumes ontbreekt, moet ACM zich volgens het CBb behelpen met een andere schatter voor de prestaties van de beheerders van de EHD-netten, waarbij aansluiting bij de geleverde volumes voor de hand ligt. Op basis van de uitspraak van het CBb en de stelling van Enexis en Zebra in de beroepsprocedure dat de daadwerkelijke volumes van hun afnemers overeen zullen komen met de te contracteren volumes, zal ACM voor de berekening van de prestaties van Enexis en Zebra deze reguleringsperiode en in dit besluit uitgaan van de daadwerkelijke volumes. ACM gaat ervan uit dat Enexis en Zebra komende reguleringsperiode beschikken over gecontracteerde volumes.
248. Nu ACM de prestaties van Enduris, Enexis en Zebra op hun EHD-netten kan vaststellen, ziet zij zich voor de vraag gesteld of de prestaties van Enduris, Enexis en Zebra onderling voldoende vergelijkbaar zijn.

Vergelijkbaarheid EHD-netten

249. ACM acht de prestaties van Enduris, Enexis en Zebra op hun EHD-netten thans voldoende vergelijkbaar. Een belangrijke indicatie hiervoor is volgens ACM gelegen in het feit dat de hoofdfunctie van de EHD-netten en de beheerstaken van Enduris, Enexis en Zebra onderling vergelijkbaar zijn.

250. In de eerste plaats distribueren Enduris, Enexis en Zebra via hun EHD-netten gas aan (eind)afnemers. Het gaat hoofdzakelijk om grote industriële eindafnemers.¹⁰⁵ Dat het EHD-net van Zebra ook gas distribueert aan de EHD-netten van Enduris en Enexis is volgens ACM geen relevant verschil. Zoals toegelicht in randnummer 226 zijn Enduris en Enexis eveneens afnemers van het EHD-net van Zebra. De doorvoer van gas aan Enduris en Enexis valt naar de mening van ACM daarom eveneens aan te merken als distributie van gas aan afnemers. Bovendien wijst ACM erop dat het totale volume dat Enduris en Enexis gezamenlijk afnemen van Zebra kleiner is dan het volume dat een aantal grote industriële afnemers individueel afneemt op het EHD-net van Zebra. ACM meent derhalve dat de hoofdfunctie van het EHD-net van Zebra de distributie van gas aan deze industriële afnemers is. Ten tweede wijst ACM erop dat de beheerstaken voor de EHD-netten van Enduris, Enexis en Zebra onderling niet verschillen. Deze taken vloeien voort uit de Gaswet en onderliggende regelgeving en zijn gelijk voor alle regionale gasnetbeheerders, waaronder Enduris, Enexis en Zebra als beheerders van EHD-netten.

251. ACM meent dat met de vergelijkbaarheid van de functie van de EHD-netten, de vergelijkbaarheid van de afnemers daarop en de vergelijkbaarheid van de beheerstaken ten aanzien van het net, ook de prestaties die zij leveren op hun EHD-netten voldoende vergelijkbaar zijn.

252. Enduris, Enexis en Zebra hebben de onderlinge vergelijkbaarheid in twijfel getrokken. Zij wijzen op het verschil in facturatie, het feit dat het EHD-net van Enduris is ondergebracht binnen de afzetcategorie telemetriegrootverbruik en een verschil in klantportfolio en in risicoprofiel. ACM acht deze standpunten niet relevant of niet overtuigend, mede omdat partijen deze standpunten niet nader hebben onderbouwd.

253. ACM meent dat het verschil in de wijze van factureren niet (meer) relevant is. In het verleden kon ACM de volumes en prestaties van Enexis en Zebra niet goed meten omdat zij factureerden aan programmaverantwoordelijken. Zoals hiervoor opgemerkt kan ACM op basis van de informatie die Enexis en Zebra hebben verschaft over de daadwerkelijk verbruikte volumes op hun EHD-netten de prestaties van Enexis en Zebra voldoende nauwkeurig berekenen.

¹⁰⁵ Enduris distribueert gas aan Cargil, LWM, Season en EPZ. Enexis aan Sabic, Air Liquide en Cargil. Zebra distribueert, naast aan Enduris en Enexis (DOW), gas aan Elsta, WKC Bergen op Zoom, Moerdijk 1, Moerdijk 2 en de Sloecentrale. Volledigheidshalve wijst de ACM erop dat zij de door Zebra aan DOW verscheepte gasvolumes op basis van de CBB uitspraak van 24 juli 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:348) niet zal betrekken in de volumes van Zebra.

254. In de vierde reguleringsperiode heeft ACM vastgesteld dat de prestaties die Enduris levert op haar EHD-net vergelijkbaar zijn met de prestaties van regionale netbeheerders binnen de afzetcategorie telemetriegrootverbruik.¹⁰⁶ De categorie telemetriegrootverbruik is echter bedoeld voor hoge druknetten en niet voor EHD-netten. Hoewel ACM het EHD-net van Enduris voldoende vergelijkbaar achtte met de netten binnen de categorie telemetriegrootverbruik, acht ACM het EHD-net van Enduris beter vergelijkbaar met de EHD-netten van Enexis en Zebra. Aangezien ACM voor de komende periode een aparte maatstaf voor EHD-netten in het leven roept, ligt het gezien de hiervoor geschetste gelijkenissen met de overige EHD-netten voor de hand het EHD-net van Enduris hierin op te nemen.
255. Zoals hiervoor toegelicht, distribueren Enduris, Enexis en Zebra via hun EHD-netten hoofdzakelijk gas aan industriële eindafnemers. Daarmee is het klantportfolio naar het oordeel van ACM grotendeels vergelijkbaar. Dat Zebra eveneens gas distribueert aan Enduris en Enexis is volgens ACM geen relevant verschil voor het klantportfolio. ACM ziet namelijk met betrekking tot het klantportfolio voornamelijk geen onderscheidend verschil tussen de afname van een industriële afnemers en de afname van een netbeheerder (eveneens een afnemer) die industriële afnemers bedient.
256. Tot slot ziet ACM geen verschil in risicoprofiel tussen Enduris, Enexis en Zebra onderling. Enduris, Enexis en Zebra hebben het bestaan van een dergelijk verschil niet nader toegelicht. Zebra heeft enkel zonder nadere onderbouwing gesteld dat haar klanten in de toekomst wellicht zullen overstappen naar GTS. Of dit realistisch is kan ACM zonder nadere onderbouwing niet beoordelen. Voornamelijk acht ACM dit een ondernemersrisico dat Enduris, Enexis en Zebra hebben genomen toen zij hun EHD-netten hebben aangelegd.
257. In het licht van het bovenstaande acht ACM de prestaties van Enduris, Enexis en Zebra op hun EHD-netten onderling voldoende vergelijkbaar.

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

258. De tweede stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de begininkomsten. De wet biedt twee mogelijke invullingen van de begininkomsten. In paragraaf 8.3.1 licht ACM toe hoe zij de begininkomsten vaststelt, indien zij deze baseert op de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d van de Gaswet. Als deze begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, heeft ACM de bevoegdheid om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau (artikel 81c, vierde lid, Gaswet). In paragraaf 8.3.2 zet ACM uiteen hoe zij aan deze bevoegdheid invulling geeft.
259. Vervolgens licht ACM toe hoe zij de verwachte efficiënte kosten voor regionale netbeheerders bepaalt. ACM bepaalt in paragraaf 8.3.3 de kosten voor objectiveerbare regionale verschillen en berekent in paragraaf 8.3.4 de efficiënte kosten per eenheid output van 2016. ACM geeft aan

¹⁰⁶ Zie besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246, rnr. 149.

hoe deze onderdelen samen leiden tot de begininkomsten 2016 (paragraaf 8.3.5) voor de regionale netbeheerders.

8.3.1 Bepalen begininkomsten op basis van de wettelijke formule

260. De begininkomsten volgen in eerste instantie uit de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet. Deze schrijft namelijk voor dat ACM bij het berekenen van de tariefinkomsten voor 2017 met de x-factor uitgaat van de tariefinkomsten 2016. Omdat deze tariefinkomsten het startpunt voor de nieuwe reguleringsperiode zijn, noemt ACM dit de begininkomsten. ACM berekent deze begininkomsten als volgt. Voor elke netbeheerder afzonderlijk zijn de begininkomsten, voor de transportdienst en de aansluitdienst, voor het jaar 2016 gelijk aan het product van de gecorrigeerde tarieven in het jaar 2016 en de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode.¹⁰⁷ Voor het jaar 2016 deelt ACM de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten.
261. De eerste component betreft de totale inkomsten die de netbeheerder op basis van de reguleringsystematiek mag terugverdienen om zijn kosten voor het jaar 2016 te dekken. De tweede component betreft eenmalige nacalculaties met betrekking tot de totale inkomsten van jaren voorafgaand aan 2016 (zie hierover ook paragraaf 8.2.3). In deze jaren hebben netbeheerders kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in die 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 2016 zijn gemaakt door netbeheerders, maar ter verrekening van kosten in voorgaande jaren. Dit nagecalculeerde bedrag is daarom geen onderdeel 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.
262. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor de hierboven bedoelde eenmalige nacalculaties op basis van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet. 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. Deze correctie is in lijn met de correctie die ACM ook al in paragraaf 8.2.3 toepaste.

8.3.2 Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten

263. In het voorgaande methodebesluit hanteerde ACM de lijn dat uitsluitend aanzienlijke verschillen tussen begininkomsten en efficiënte kosten leiden tot een aanpassing van de begininkomsten. In de voorbereiding van dit ontwerpbesluit heeft Netbeheer Nederland aan ACM gevraagd om de bestaande beoordelingskader begininkomsten te verduidelijken en aan te passen. Bij overleg over dit onderwerp gaven zowel regionale netbeheerders als een afnemersorganisatie

¹⁰⁷ Formule (21).

aan meer belang te hechten aan een juist tariefniveau dan aan een geleidelijk en stabiel tariefverloop. Zowel netbeheerders als representatieve organisaties hebben in het vooroverleg aangegeven dat zij elke drempelwaarde (zoals in het voorgaande methodebesluit de aanzienlijkheidsdrempel) arbitrair achten. Naar aanleiding hiervan heeft ACM het beoordelingskader voor haar bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen heroverwogen en aangepast.

264. Voor de reguleringsperiode 2017-2021 zal ACM als volgt bepalen of zij de begininkomsten gelijk stelt aan de efficiënte kosten. Ten eerste toetst ACM of zij bevoegd is om gebruik te maken van haar bevoegdheid, of met andere woorden: of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan. Ten tweede toetst ACM of zij aanleiding ziet de begininkomsten aan te passen.
265. Met het nieuwe beoordelingskader is duidelijker wanneer ACM de begininkomsten zal aanpassen. De stappen die ACM daartoe zet, zijn voor belanghebbenden beter te volgen en zij hebben met dit kader op voorhand meer zekerheid over in welke situatie ACM de begininkomsten aanpast.
266. Hieronder beschrijft ACM het gewijzigde beoordelingskader dat zij in dit methodebesluit hanteert. Het beoordelingskader voor de regionale netbeheerders verschilt op enkele punten van het beoordelingskader voor de landelijke netbeheerders. Deze verschillen hangen samen met verschillen in de methode van regulering. Zo voert ACM voor de landelijke netbeheerders na de tweede toets nog een derde toets uit, te weten de redelijkheidstoets. Hierbij toetst ACM of de aanpassing van de begininkomsten zoals die uit de eerste twee toetsen zou volgen, leidt tot een verlaging van het over- of onderrendement (in absolute zin). Voor de regionale netbeheerders leidt aanpassing van de begininkomsten – anders dan bij de landelijke netbeheerders – echter altijd tot verlaging van het over- of onderrendement, omdat de efficiënte kosten en werkelijke kosten op sectorniveau aan elkaar gelijk zijn. Om die reden laat ACM de redelijkheidstoets voor regionale netbeheerders achterwege.

Toets 1: Toepassingsvoorwaarde¹⁰⁸

267. ACM toetst om te beginnen per netbeheerder of de begininkomsten van de netbeheerder, zoals die volgen uit de wettelijke formule, afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode (dit is de toepassingsvoorwaarde). Uit de tekst van artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet volgt dat ACM alleen als dit het geval is, de begininkomsten *kan* aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM toetst of de begininkomsten op basis van de wettelijke formule afwijken van de efficiënte kosten 2016. Door de efficiënte kosten 2016 te vergelijken met de begininkomsten die (met toepassing van de wettelijke formule) volgen uit de tariefinkomsten 2016, kan ACM vast stellen of er sprake is van een verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten dat ACM kan wegnemen door gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.

¹⁰⁸ Formule (22).

268. ACM berekent de efficiënte kosten in het beginpunt (2016) op vergelijkbare wijze als de efficiënte kosten in het eindpunt (2021). De berekening van de efficiënte kosten in het beginpunt en eindpunt komt aan bod in paragrafen 8.2 en 8.3.4 van dit besluit.

*Toets 2: Aanleidingstoets*¹⁰⁹

269. 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. Bij de afweging om al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen speelt het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze bevoegdheid een belangrijke rol. Dit door de wetgever beoogde doel is de mogelijkheid om extra winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd (tot één reguleringsperiode).¹¹⁰ Met andere woorden: het doel is te voorkomen dat eventuele over- of onderrendementen doorlopen in de reguleringsperiode volgend op de periode waarin ze zijn ontstaan.
270. Concreet ziet ACM tegen deze achtergrond aanleiding om de begininkomsten aan te passen als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement. Als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement, zou dit immers via het geleidelijk tariefverloop op basis van de wettelijke formule doorlopen in de reguleringsperiode vanaf 2017. Voor deze toets hanteert ACM de volgende definitie van over- of onderrendement: elk rendement dat uitgaat boven het redelijk rendement is een overrendement en elk rendement dat lager is, is een onderrendement.
271. Voor regionale netbeheerders toetst ACM op sectorniveau of er sprake is van over- of onderrendement in 2016. Wanneer de inkomsten van de regionale netbeheerders hoger zijn dan de kosten van deze netbeheerders (inclusief een redelijk rendement) is er sprake van een overrendement. De keuze om dit voor regionale netbeheerders op sectorniveau te toetsen, sluit aan bij de keuze voor maatstafconcurrentie. Bij maatstafconcurrentie is er voor netbeheerders sprake van gelijke inkomsten per output. De norm voor deze inkomsten is de maatstaf – de gemiddelde kosten per output. Als ACM per netbeheerder zou toetsen of er aanleiding is om begininkomsten aan te passen, zou de situatie kunnen ontstaan dat voor de ene netbeheerder begininkomsten wel worden aangepast, en voor de ander niet. Het uitgangspunt van gelijke inkomsten per output wordt dan doorbroken. ACM toetst daarom op sectorniveau of sprake is van over- of onderrendementen. In dat geval ziet zij aanleiding de begininkomsten aan te passen.
272. ACM voert de aanleidingstoets voor regionale netbeheerders uit door de begininkomsten 2016 op basis van de wettelijke formule te vergelijken met de totale verwachte kosten in 2016. De werkelijke kosten 2016 zijn nog niet bekend, daarom berekent ACM de verwachte kosten 2016. ACM berekent de verwachte kosten op sectorniveau op dezelfde wijze als de efficiënte kosten op sectorniveau. Deze verwachtingen zijn gelijk, omdat de efficiënte kosten berekend worden op basis van sectorgemiddelde kosten. ACM berekent de verwachte kosten op sectorniveau dan ook op dezelfde wijze als de efficiënte kosten, zie paragraaf 8.3.4. Het verschil tussen de

¹⁰⁹ Formule (23).

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 904, nr. 3, p. 30-31.

aldus berekende verwachte kosten 2016 en begininkomsten 2016 op basis van de wettelijke formule vormt een goede indicatie van het bestaan van over- of onderrendement op sectorniveau in het beginpunt. Als in 2016 op sectorniveau sprake is van over- of onderrendement, ziet ACM aanleiding om de begininkomsten op de totale verwachte efficiënte kosten te baseren.

Conclusie beoordelingskader¹¹¹

273. ACM past de begininkomsten van een netbeheerders aan als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarde (toets 1) en als ACM daar aanleiding toe ziet (toets 2).

Toepassing

274. ACM verbindt geen drempelwaarde aan de toets op het bestaan van over- of onderrendement. Elk verschil tussen begininkomsten en verwachte kosten is voldoende aanleiding om over te gaan tot een aanpassing van de begininkomsten.

275. De hierboven uitgewerkte wijziging zal in beginsel vaker tot aanpassing van de begininkomsten leiden dan het kader dat ACM in voorgaande besluiten hanteerde. ACM is van mening dat deze wijziging dan ook goed past bij de doelstellingen van de methode van regulering, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Zoals ACM daar heeft uiteengezet, beantwoordt een methode van regulering waarbij inkomsten worden vastgesteld op basis van efficiënte kosten, met inbegrip van een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is het beste aan deze doelstellingen. Begininkomsten die in principe gelijk zijn aan efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, sluiten hier goed bij aan. De vaststelling van de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau heeft een beperkt dempend effect op de efficiëntieprikkels. Ten overvloede merkt ACM hierbij op dat de gemaakte keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar de efficiëntieprikkels juist verhoogt.

276. Tot slot overweegt ACM of er zwaarwegende en aan de wettelijke doelstellingen gerelateerde belangen zijn die maken dat een andere toepassing van de bevoegdheid gewenst is. ACM kan op basis van een bredere belangenafweging afwijken van het hierboven beschreven kader. Bij publicatie van dit ontwerpbesluit ziet ACM geen zwaarwegende belangen die meebrengen dat ACM voor regionale netbeheerders van dit beoordelingskader zou moeten afwijken. Ook belanghebbenden hebben bij het klankbordgroepoverleg van 22 februari 2016 desgevraagd geen zwaarwegende belangen aangedragen die afwijking van het kader wenselijk maken.

277. Hierboven heeft ACM het beoordelingskader beschreven voor aanpassing van de begininkomsten. Voor toepassing van dit beoordelingskader maakt ACM gebruik van kostengegevens die worden vastgelegd in de x-factorbesluiten van de netbeheerders. ACM legt de keuze om al dan niet de begininkomsten aan te passen vast in diezelfde x-factorbesluiten, zodat ACM bij eventuele wijzigingen in een x-factorbesluit met hetzelfde besluit de effecten van die wijzigingen op de uitwerking van het beoordelingskader kan vastleggen.

¹¹¹ Formule (24).

8.3.3 Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2016

278. ACM houdt rekening met het bestaan van eventuele objectieveerbare verschillen (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

279. 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:
- 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.
 - 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.
 - Objectiveerbaarheid: is een mogelijke ORV objectief vast te stellen? Een ORV is objectieveerbaar indien de factor dan wel omstandigheid niet-beïnvloedbaar is door het management van de netbeheerder 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.
280. 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.¹¹² 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.¹¹³ 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

¹¹² Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

¹¹³ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet.

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.

281. 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 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 objectieerbare 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.
282. 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 reguleringsperiodes. 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.
283. 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.
284. 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 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.
285. ACM gaat hieronder in op de factor die zij voor regionale netbeheerders gas aanmerkt als ORV. Deze factor betreft lokale heffingen.

Lokale heffingen

286. ACM heeft, op basis van onderzoeksresultaten van het onderzoeksbureau Brattle¹¹⁴, in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders gas geconcludeerd dat de factor lokale heffingen¹¹⁵ voldoet aan de criteria van een ORV.¹¹⁶ ACM zal gedurende deze reguleringsperiode als volgt rekening houden met de hoogte van lokale heffingen.
287. Netbeheerders gaan verschillend om met lokale heffingen; sommigen betalen jaarlijks de 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 deze reguleringsperiode de efficiënte kosten voor lokale heffingen conform de reguleringsystematiek in hun inkomsten vergoed krijgen. ACM bepaalt de geschatte kosten voor de ORV Lokale Heffingen in 2016 op basis van het gemiddelde van de gerealiseerde kosten voor lokale heffingen uit de jaren 2013, 2014 en 2015 (inclusief toepassing van de inflatiecorrectie).¹¹⁷
288. ACM motiveert in onderhavig besluit welke afschrijvingstermijnen zij hanteert 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. 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.
289. 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 een afschrijvingstermijn van 20 jaar.¹¹⁸ Voor het bepalen van de hoogte van de GAW voor de ORV Lokale Heffingen waarmee rekening wordt gehouden in de uiteindelijke tarieven van de

¹¹⁴ The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.

¹¹⁵ Lokale heffingen bestaan uit precariobelasting en gedoogbelasting.

¹¹⁶ Voor het definitieve methodebesluit zal ACM de toets uitvoeren met gegevens uit 2015 en de conclusie daarvan verwerken in het definitieve besluit.

¹¹⁷ Formule (25) en (26).

¹¹⁸ The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.

netbeheerders, acht ACM het wenselijk om in de periode voordat de regulering begon uit te gaan van de door de netbeheerder gehanteerde afschrijvingstermijnen.

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

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

Tabel 2. Afschrijvingstermijnen lokale heffingen

8.3.4 Bepalen efficiënte kosten 2016

291. ACM bepaalt het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder door de efficiënte kosten per eenheid output in 2016 te vermenigvuldigen met de omvang van de samengestelde output van de betreffende netbeheerder en hier de kosten voor ORV's bij op te tellen. De methode van berekening hiervan legt ACM nader uit in deze paragraaf. De bepaling van de kosten voor ORV's is in de vorige paragraaf aan de orde geweest.
292. Voor de netbeheerders gas bepaalt ACM de efficiënte kosten per eenheid output voor drie diensten afzonderlijk, namelijk de transportdienst, de aansluitdienst en de diensten geleverd op EHD-netten. Voor alle drie deze diensten worden de efficiënte kosten per eenheid output berekend door de efficiënte sectorkosten van die dienst te delen door de samengestelde output van de sector van die dienst. ACM doet dit om twee redenen. Ten eerste verschillen de kosten per eenheid output tussen de drie diensten. Voor diensten geleverd op het EHD-net is dit het geval omdat ACM nu voor het eerst maatstafconcurrentie introduceert (zie hiervoor Paragraaf 7.1). Voor de aansluitdienst is dit het geval omdat ACM heeft vastgesteld dat de inkomsten in de vijfde reguleringsperiode onvoldoende dekking boden voor de stijgende kapitaalkosten als gevolg van de vervanging van aansluitingen (zie hiervoor Paragraaf 8.3.4.4). Wanneer ACM geen rekening houdt met deze verschillen, kan een ongelijke waardering van de verschillende diensten in de totale samengestelde output ontstaan. Door het afzonderlijk berekenen van de efficiënte kosten per eenheid output waardeert ACM de prestatie op iedere dienst gelijk. Ten tweede draagt deze werkwijze bij aan de kostenoriëntatie van de tarieven van de verschillende diensten. Bij het vaststellen van de tarieven kan ACM rekening houden met het aandeel van de betreffende dienst in de totale efficiënte kosten. Dit is specifiek van belang voor de extra tariefruimte die netbeheerders in de zesde reguleringsperiode krijgen in verband met de vervanging van aansluitingen. Het rekenen met een afzonderlijke kosten per eenheid output

voor de aansluitdienst in zowel de begin- als eindinkomsten, maakt het mogelijk dat deze extra inkomsten volledig terecht komen bij de aansluitdienst.

293. De werkwijze zoals beschreven in het vorige randnummer vervangt de werking van de balansfactor zoals die werd toegepast in het methodebesluit voor de vijfde periode. ACM past in de zesde periode dus geen balansfactor meer toe.
294. Bij de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output in 2016 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 en tot slot de berekening van de efficiënte kosten per eenheid output 2016. De berekeningswijze die in onderstaande paragrafen wordt toegelicht is op hoofdlijnen identiek voor de drie diensten. De enige afwijking hierop is dat bij het vaststellen van de efficiënte kosten van de aansluitdienst rekening gehouden wordt met een extra element, namelijk de additionele efficiënte kapitaalkosten als gevolg van vervangingsinvesteringen.

8.3.4.1 Gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf

295. De wijze waarop ACM de uniforme maatstaf bepaalt is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige reguleringsperiode. ACM hanteert de gewogen 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. Met een maatstaf op basis van de gemiddelde prestatie ondervinden alle netbeheerders een prikkel om de bedrijfsvoering zo doelmatig mogelijk in te richten en behaalt een gemiddeld efficiënte netbeheerder naar verwachting het redelijk rendement. Een netbeheerder die het redelijk rendement behaalt kan blijvend investeren in zijn net, wat bijdraagt aan het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid. ACM ziet geen aanleiding om in de methode voor de vaststelling van de x-factor voor de huidige reguleringsperiode de invulling van de maatstaf te wijzigen.

8.3.4.2 De te hanteren kostengegevens

296. In het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode heeft ACM ervoor gekozen om een kostenbasis van drie jaren te hanteren, vanwege de problematiek van de zaagtandwerking. In de zesde reguleringsperiode hanteert ACM een kostenbasis van drie jaar. ACM geeft hiervoor een nadere motivering. Hieronder gaat ACM in op de keuzes omtrent de te hanteren kostengegevens.

Meerdere jaren

297. ACM gaat voor de bepaling van de verwachte efficiënte kosten uit van gerealiseerde kosten van de netbeheerders. ACM maakt vervolgens een keuze welke jaren aan gerealiseerde gegevens zij betreft. De kosten van de betrokken jaren vormen de kostenbasis. Bij de keuze voor de betrokken jaren spelen diverse uitgangspunten een rol:
- De kostenbasis moet representatief zijn. Hoe recenter de betrokken gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren.

- De kostenbasis moet leiden tot een robuuste inschatting van de kosten. In een bepaald jaar kunnen allerlei incidenten plaatsvinden waardoor kosten in dat ene jaar toevallig hoog of laag uitvallen. Door uit te gaan van meerdere meetjaren worden incidenten uitgemiddeld en wordt de meting robuuster.
- De gekozen kostenbasis maakt geen onderscheid tussen verschillende kostenposten. Wanneer bijvoorbeeld operationele kosten en kapitaalkosten verschillend behandeld worden, kan er een bias ontstaan in het voordeel van één van deze kostenposten. Het kan bijvoorbeeld gunstiger zijn voor de netbeheerder om een knelpunt in zijn netwerk op te lossen met een investering dan om dat te doen met aanvullend onderhoud. Bij een grote bias kunnen netbeheerders zo geprikkeld worden tot het maken van suboptimale keuzes in hun bedrijfsvoering. Het gezamenlijk schatten van alle kostenposten draagt ook bij aan de robuustheid van de schatting. Wanneer ACM onderscheid tussen typen kosten zou maken, heeft de netbeheerder de mogelijkheid om alleen die kostenposten onder de aandacht van ACM te brengen waarop de netbeheerder een kostenstijging verwacht en tegelijkertijd ACM niet op verwachte kostendalingen te wijzen. In die situatie kan ACM niet op een evenwichtige manier rekening houden met incidenten.
- De wijze van vaststelling van de kostenbasis mag niet leiden tot een verstoring van de doelmatigheidsprikkel. Het gebruik van één meetjaar als kostenbasis kan er in sommige gevallen toe leiden dat netbeheerders voor dat jaar geen prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering ondervinden.
- De kostenbasis komt overeen met meetperiodes van andere betrokken gegevens. Een voorbeeld daarvan is de relatie tussen volumes en kosten.

298. ACM heeft het derde uitgangspunt nader verduidelijkt ten opzichte van het ontwerpbesluit. Dit betreft een ambtshalve wijziging.

299. Bij de keuze voor de kostenbasis moet ACM een balans zoeken in de bovenstaande uitgangspunten. ACM gaat, net zoals in de vorige reguleringsperiode, in beginsel uit van de drie meest recente jaren aan gegevens. ACM acht het wenselijk om in beginsel meerdere jaren aan gerealiseerde kosten te betrekken. ACM acht de afgelopen drie jaren voldoende representatief als kostenbasis voor de verwachte efficiënte kosten. ACM is van mening dat het gebruik van data van de meest recente drie jaren resulteert in een schatting die enerzijds is gebaseerd op zo recent mogelijke data en anderzijds dat het effect van een incidenteel hoger of lager kostenniveau in het meest recente jaar op de schatting wordt beperkt. Deze keuze is ook verenigbaar met de drie andere uitgangspunten.

Bepaling van de jaarlijkse kostengegevens

300. In paragraaf 8.2 heeft ACM uitgelegd hoe zij de operationele kosten en kapitaalkosten bepaalt. Om de begininkomsten op basis van efficiënte kosten vast te stellen, hanteert ACM de kosten in elk van de jaren 2013, 2014 en 2015. ACM houdt hierbij specifiek rekening met twee elementen, namelijk de WACC die ACM vaststelt voor het jaar 2016 en de ORV lokale heffingen. ACM licht dit onderstaand toe.

301. ACM bepaalt in dit besluit de efficiënte kosten voor de begininkomsten ten behoeve van de zesde reguleringsperiode. Hiervoor hanteert ACM de WACC die ACM in dit besluit vaststelt voor het jaar 2016. Zoals ACM in paragraaf 8.4 zal toelichten, hanteert ACM voor de efficiënte kosten in het jaar 2021 de WACC voor het jaar 2021. Zodoende worden voor zowel de begininkomsten als de eindinkomsten de efficiënte kosten inclusief het redelijke rendement gebaseerd op het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.
302. Bij het berekenen van de kostengegevens voor de jaren 2013, 2014 en 2015 ten behoeve van de efficiënte kosten per eenheid output, laat ACM, zoals toegelicht in randnummer 280, de kosten van de ORV lokale heffingen buiten beschouwing.

8.3.4.3 Productiviteitsverandering

303. Ingevolge artikel 81, eerste en tweede lid, van de Gaswet heeft de x-factor 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. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald.
304. ACM baseert de maatstaf, uitgedrukt in efficiënte kosten per eenheid output, op een meting van de prestatie van de netbeheerders in het recente verleden. ACM verwacht dat netbeheerders ten opzichte van de vastgestelde maatstaf gedurende de reguleringsperiode 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 bekend. ACM is van mening dat de toekomstige productiviteitsverandering het beste te schatten is door deze te baseren op realisaties uit het verleden.
305. Naarmate de gebruikte realisaties uit het verleden meer representatief zijn en de schatter meer robuust is, ontstaat een betere inschatting van de 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. Robuust betekent dat de uiteindelijke inschatting van de 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.

306. 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.

Langjarige productiviteitsverandering

307. ACM baseert de schatting van de toekomstige productiviteitsverandering op de gegevens van netbeheerders zelf, over een zo lang mogelijke, representatieve meetperiode, en met toepassing van een geometrisch gemiddelde (hierna: langjarige productiviteitsverandering). Hiermee wordt de aanpak van de vorige reguleringsperiode voortgezet.
308. In het vorige methodebesluit heeft ACM uitgebreid toegelicht welke nadelen kleefden aan de wijze van berekenen van de productiviteitsverandering op basis van een weging van drie metingen, zoals in het verleden is gebeurd. Daarnaast heeft ACM toegelicht hoe zij mede op basis van de CEPA studie *Ongoing efficiency in the new method decisions for Dutch electricity and gas network operators* (2012) tot de keuze voor langjarige productiviteitsverandering gekomen is. ACM heeft bij het vorige methodebesluit vastgesteld dat zowel een frontier shift (gebaseerd op exogene gegevens), als de langjarige productiviteitsverandering (gebaseerd op gegevens van de netbeheerders zelf) bruikbare technieken zijn om te komen tot een parameter voor de productiviteitsverandering. Voor de uiteindelijke keuze heeft ACM gekeken naar de voor- en nadelen van beide alternatieven.

Het voordeel van de langjarige productiviteitsverandering is dat specifieke ontwikkelingen bij netbeheerders zelf nauwkeuriger worden meegenomen. Een specifieke situatie waarvoor deze eigenschap van nut is, is de uniforme afschrijving van de start-GAW.¹¹⁹ ACM stelde vast dat het voordeel van het mee kunnen nemen van specifieke ontwikkelingen bij netbeheerders zwaarder woog dan de sterkere prikkel die uitgaat van een exogeen bepaalde frontier shift. Van doorslaggevend belang bij deze afweging was dat ACM van mening was dat de wijze waarop de maatstaf netbeheerders prikkelt tot doelmatigheid reeds tot een voldoende sterke prikkel leidt.

309. Voor het methodebesluit voor de zesde periode heeft ACM onderzocht of het nodig is om de keuze voor de langjarige productiviteitsverandering te herzien. ACM heeft daarbij de volgende aspecten in overweging genomen: a) de waarschijnlijkheid dat ontwikkelingen die zich in de

¹¹⁹ 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 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. Door gebruik te maken van de langjarige productiviteitsverandering voorziet ACM hier in, doordat dit patroon reeds onderdeel is van de gegevens die ACM gebruikt voor de berekening van de langjarige productiviteitsverandering.

meetperiode van de langjarige productiviteitsverandering hebben voorgedaan een goede voorspeller zijn voor ontwikkelingen die zich naar verwachting in de aankomende periode zullen voordoen; b) het effect van het opnieuw kiezen voor het gebruiken van de data van netbeheerders zelf op de sterkte van de doelmatigheidsprikkel en c) het beschikbaar komen van nieuwe data van de netbeheerders over de jaren 2013 tot en met 2015.

310. ACM ziet op deze punten geen nieuwe omstandigheden die aanleiding geven om de gekozen systematiek van de vorige reguleringsperiode te herzien. De langjarige productiviteitsverandering voldoet naar de mening van ACM nog steeds het beste aan de criteria die gelden voor een goede schatter van de productiviteitsverandering, namelijk representativiteit en robuustheid. Ook is ACM van mening dat het wederom gebruiken van de langjarige productiviteitsverandering een effectieve prikkelwerking van de reguleringsmethode als geheel niet in de weg staat. Tot slot ziet ACM in het beschikbaar komen van meer datagegevens over netbeheerders extra reden om te kiezen voor de langjarige productiviteitsverandering.

Berekeningswijze langjarige productiviteitsverandering

311. In de volgende randnummers licht ACM toe hoe zij de langjarige productiviteitsverandering berekent. Deze berekening komt tot stand in drie stappen. Ten eerste dient ACM een keuze te maken voor een zo representatief mogelijke meetperiode. Ten tweede berekent ACM de jaarlijkse productiviteitsveranderingen. De derde stap is het berekenen van de gemiddelde verwachte productiviteitsverandering. Voor het berekenen van de gemiddelde verwachte productiviteitsverandering gebruikt ACM, net als in de vijfde reguleringsperiode, een ongewogen geometrische gemiddelde over alle jaarlijkse productiviteitsveranderingen van de gekozen meetperiode. ACM kiest voor een ongewogen gemiddelde, omdat ACM geen aanwijzingen heeft 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 ongewogen geometrisch gemiddelde.¹²⁰
312. ACM stelt de meetperiode vast op de jaren 2006 t/m 2015, wat leidt tot een totaal van tien jaarlijkse productiviteitsveranderingen. Deze keuze is als volgt tot stand gekomen. Bij voorkeur neemt ACM zoveel mogelijk beschikbare meetjaren mee in de berekening omdat dit bijdraagt aan de robuustheid van de meting. In het methodebesluit voor de vijfde periode heeft ACM ervoor gekozen om de productiviteitsverandering van het jaar 2006 als startpunt van de meetreeks te kiezen. De reden hiervoor was dat de eerste vijf jaren na de start van de regulering mogelijk nog de effecten bevatten van een sterke initiële efficiëntieslag en daarmee minder representatief zijn. Voor de zesde periode kiest ACM er opnieuw voor de productiviteitsverandering in 2006 als startpunt te kiezen, omdat ACM deze meting voldoende representatief vindt. Voor de zesde reguleringsperiode verlengt ACM de meetreeks met drie extra jaren aan productiviteitsverandering (2013, 2014 en 2015). ACM vindt deze jaren

¹²⁰ Formule (31).

representatief voor de verwachte productiviteitsverandering in de zesde reguleringsperiode en het opnemen van extra jaren in de reeks draagt bij aan de robuustheid van de meting.

313. De jaarlijkse productiviteitsverandering voor jaar t wordt berekend door de verhouding tussen kosten en output¹²¹ in jaar t te delen door de verhouding tussen kosten en output in jaar $t-1$.¹²² Hieruit resulteert de procentuele verandering van de kosten per output in jaar t (ten opzichte van jaar $t-1$) die gedefinieerd wordt als de procentuele toename van de productiviteit (een stijging van de efficiëntie resulteert dus in een positief getal voor de jaarlijkse productiviteitsverandering).
314. Om de jaarlijkse productiviteitsveranderingen over de jaren 2006 tot en met 2012 vast te stellen, maakt ACM gebruik van de waardes die ACM heeft berekend om de langjarige productiviteitsverandering voor de vijfde reguleringsperiode vast te stellen. Deze jaarlijkse waardes zijn opgenomen in Bijlage 1 van de x-factorbesluiten voor de vijfde reguleringsperiode. ACM ziet geen aanleiding om de keuzes die ten grondslag liggen aan deze berekeningen te herzien. Dit geldt in het bijzonder voor de keuze om kosten- en outputgegevens van de aansluitdienst niet mee te nemen in de berekening van de langjarige productiviteitsverandering.
315. De berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen voor de jaren 2013, 2014 en 2015 worden gebaseerd op de kosten- en outputgegevens die de netbeheerders over de jaren 2012 tot en met 2015 aan ACM hebben opgegeven. Om te komen tot een zo representatief mogelijke productiviteitsmeting streeft ACM ernaar de kosten- en outputgegevens in opeenvolgende jaren zoveel mogelijk vergelijkbaar te maken. Ook laat ACM enkele kostenposten weg die naar verwachting niet bijdragen aan een representatieve productiviteitsmeting. Voor de berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen in de jaren 2013, 2014 en 2015 maakt ACM de volgende vijf keuzes en aanpassingen op de gegevens.
316. Ten eerste kiest ACM ervoor de kosten- en outputgegevens van de aansluitdienst niet mee te nemen in de berekening van de langjarige productiviteitsverandering. Deze keuze is ook gemaakt in het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode. ACM is om verschillende redenen van mening dat de gegevens van de aansluitdienst niet bruikbaar zijn voor het meten van de productiviteitsverandering:
- 316a. In 2009 en 2010 was het tarief van de aansluitdienst nog niet gereguleerd en ontbraken (vergelijkbare) efficiëntieprikkels die de netbeheerders stimuleerden tot kostenreductie. De tarieven kwamen tot stand in het vrije domein, maar feitelijke marktwerking ontbrak. De kostenontwikkelingen in deze jaren zijn daarom niet representatief om een verwachte productiviteitsverandering op te baseren.
- 316b. Een tweede reden is dat de kostengegevens van de aansluitdienst in de jaren 2011 tot en met 2013 beïnvloed worden door de verschuiving van tariefruimte van de Periodieke Aansluitvergoeding (PAV) naar de Eenmalige Aansluitvergoeding (EAV). Doordat de investeringsbijdrage voor nieuwe aansluitingen (het EAV-tarief) gestegen is, is het bedrag aan

¹²¹ Met output wordt hier bedoeld de samengestelde output zoals beschreven in paragraaf 8.2.3.

¹²² Formule (30).

netto-investeringen in initiële aanleg sterk gedaald. Dit heeft een aanzienlijk effect op de kostenontwikkeling, en zorgt ervoor dat de kostenontwikkeling in de jaren 2011-2013 niet goed vergelijkbaar is met de kostenontwikkeling in de jaren vanaf 2014.

- 316c. Voor de jaren vanaf 2011 zal de gemeten productiviteitsverandering waarschijnlijk de effecten van een extra sterke initiële efficiëntieslag bevatten. ACM baseert zich hiervoor op het onderzoeksrapport van CEPA,¹²³ dat stelt dat verwacht mag worden dat dergelijke effecten met name optreden in de eerste vijf jaar na de start van de regulering.
317. Voor alle drie de genoemde redenen in het vorige randnummer geldt dat deze reeds in het methodebesluit voor de vijfde periode zijn toegelicht. Ook hebben deze redenen een rol gespeeld in de beroepszaak die netbeheerders hebben aangebracht bij het CBb en waarover het CBb op 5 maart 2015 een uitspraak heeft gedaan. In zijn uitspraak heeft het CBb vastgesteld dat ACM niet was gehouden om de kostengegevens van de aansluitdienst te betrekken in de vaststelling van de productiviteitsverandering.¹²⁴
318. Er is ten opzichte van het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode een belangrijke reden bij gekomen om in de zesde periode de gegevens van de aansluitdienst niet te betrekken in de berekening van de productiviteitsverandering. ACM ziet dat de kapitaalkosten van de aansluitdienst sterk stijgen als gevolg van investeringen in de (eerste) vervanging van aansluitingen.¹²⁵ Deze stijging van de kapitaalkosten van de aansluitdienst is een tijdelijk effect en houdt geen verband met voor de productiviteitsontwikkeling relevante factoren. In de berekening van de verwachte efficiënte kosten van de aansluitdienst voor de zesde periode houdt ACM afzonderlijk rekening met deze verwachte stijging van de kapitaalkosten. Om deze redenen betreft ACM de gegevens van de aansluitdienst niet in de berekening van de productiviteitsverandering.
319. Ten tweede neemt ACM de kosten- en outputgegevens van de EHD-netten niet mee in de productiviteitsmeting. Net als in de vijfde periode is ACM van mening dat de kosten- en outputgegevens over de EHD-netten ongeschikt zijn voor een representatieve meting van de productiviteitsverandering.
320. Ten derde kiest ACM ervoor de kosten voor de ORV Lokale Heffingen buiten de productiviteitsmeting te houden.¹²⁶ De ontwikkeling van deze kosten houdt niet tot nauwelijks verband met een verbetering in productiviteit door technologische vooruitgang of inkoopkosten. Deze keuze is gelijk aan die voor de vijfde reguleringsperiode.
321. Ten vierde sluit ACM net zoals in de vijfde reguleringsperiode aan bij de WACC gehanteerd in de bemeten jaren. Deze keuze draagt bij aan de nauwkeurigheid van de meting, omdat door

¹²³ Ongoing efficiency in the new method decisions for Dutch electricity and gas network operators – Cambridge Economic Policy Associates (2012).

¹²⁴ CBb 5 maart 2015, ECLI:NL:CBB:2015:45, rechtsoverwegingen 2.4.1, 2.4.2 en 2.5.

¹²⁵ Het gaat hierbij om de eerste vervanging van aansluitingen die bij de aanleg slechts tegen (veel lagere) netto-investeringen waren opgenomen in de GAW. Zie ook paragraaf 8.3.3.4 voor verdere toelichting over dit effect.

¹²⁶ Formule (29).

verandering van de kosten van kapitaal het gewicht van deze kosten in het totaal van de kosten per jaar kan variëren. Doordat ACM de WACC mee laat variëren in de productiviteitsverandering, houdt ACM rekening met het veranderende gewicht van de kapitaalkosten. Als de WACC in jaar $t-1$ en t verschilt, hanteert ACM het gemiddelde van beide. De WACC niveaus die ACM hanteert voor de berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Jaarlijkse productiviteitsverandering	Gehanteerd WACC niveau
Van 2012 naar 2013	6,20%
Van 2013 naar 2014	4,90%
Van 2014 naar 2015	3,60%

Tabel 3. Overzicht WACC-niveau

322. Ten vijfde zal ACM de berekening van de langjarige productiviteitsverandering neutraliseren voor de effecten van het geleidelijk invoeren van het nieuwe marktmodel. In de jaren 2012-2015 is sprake geweest van oplopende jaarlijkse besparingen als gevolg van het verdwijnen van taken in verband met de facturatie aan kleinverbruikers. In het jaar 2017 wordt naar verwachting het maximale niveau van besparingen bereikt. ACM schoont de jaarlijkse kosten daarom voor het verschil tussen de op dat moment gerealiseerde besparingen en de maximale besparingen in 2017. Op deze manier berekent ACM de jaarlijkse kosten alsof reeds aan het begin van 2012 de maximale besparingen in het verband met het nieuwe marktmodel behaald waren. Zodoende wordt in de productiviteitsmeting van 2012 tot en met 2015 geen effect gemeten van deze besparingen. Deze aanpak is vergelijkbaar met de wijze waarop ACM de kosten in de vijfde reguleringsperiode heeft geschoond voor deze besparingen. Net als in het vorige methodebesluit baseert ACM zich voor de verwachte besparingsbedragen op het onderzoeksrapport van Ecorys uit 2013.¹²⁷

8.3.4.4 Efficiënte kosten aansluitdienst

323. In de aanloop naar het onderhavige besluit heeft Netbeheer Nederland aangegeven dat zij wil overleggen over de reguleringsmethode van de aansluitdienst. De regionale netbeheerders gas hebben hiertoe een informatieverzoek over de kosten van de aansluitdienst ontvangen en beantwoord. Mede op basis van deze gegevens, heeft ACM een analyse gemaakt van de verwachtingen en realisaties ten aanzien van de efficiënte kosten van de aansluitdienst. ACM verwacht op basis van de analyse dat in geval van ongewijzigde regulering van de aansluitdienst in de zesde reguleringsperiode, de verwachte efficiënte kapitaalkosten van de aansluitdienst niet volledig zullen worden vergoed. ACM acht onderrendementen die hierdoor ontstaan onwenselijk en wijzigt de methode van regulering. ACM licht dit onderstaand nader toe.
324. De reden dat de verwachte kapitaalkosten van de aansluitdienst zonder wijziging van de methode niet volledig worden gedekt is dat de kapitaalkosten in de zesde reguleringsperiode

¹²⁷ Ecorys, UC Partners en TU Delft *Kostenbesparingen als gevolg van de invoering van het verplichte leveranciersmodel*, juli 2013, www.acm.nl.

naar verwachting een (sterke) stijging zullen vertonen. De kapitaalkosten stijgen omdat het verwachte investeringsniveau in de vervanging van aansluitingen leidt tot een toename van de activawaarde van de aansluitdienst in de jaren tot en met 2021.

325. Bij een initiële aanleg van een aansluiting betaalt een klant een bijdrage (eenmalige aansluitvergoeding, hierna: EAV). De EAV wordt in mindering gebracht op het investeringsbedrag, alleen de resterende netto-investering wordt onderdeel van de GAW. De huidige GAW bevat hierdoor een beperkt deel van de historische investeringen in de aansluitdienst. In recente jaren zijn veel aansluitingen vervangen. Bij de vervanging van een aansluiting is echter geen sprake van een EAV en wordt de gehele investering geactiveerd. Deze vervangingen zorgen daarmee voor een stijging van de GAW, wat resulteert in een stijging van de kapitaalkosten.
326. ACM verwacht dat het jaarlijkse niveau van investeringen in vervanging van aansluitingen in de periode 2017 tot en met 2021 vergelijkbaar zal zijn met het gerealiseerde niveau van investeringen in vervanging van aansluitingen in de periode 2011 tot en met 2015. Deze verwachting wordt ondersteund door de informatie die netbeheerders hebben gegeven in reactie op het informatieverzoek. Ook komt dit overeen de ramingen die netbeheerders in hun kwaliteits- en capaciteitsdocumenten hebben afgegeven over hun toekomstige investeringen in vervanging van aansluitingen. Gegeven de afschrijvingstermijn van aansluitingen acht ACM deze verwachting realistisch.
327. Gelet op het bovenstaande heeft ACM de reguleringsmethode zodanig aangepast dat de verwachte kapitaalkosten van de aansluitdienst in de zesde reguleringsperiode worden vergoed. Dit doet ACM door de additionele efficiënte kapitaalkosten als gevolg van vervangingsinvesteringen in aansluitingen te bepalen en deze vervolgens op te tellen bij de efficiënte kosten van de netbeheerders in 2016 en in 2021, zoals deze reeds worden berekend via de bestaande reguleringsystematiek.
328. ACM berekent de additionele efficiënte kapitaalkosten in twee stappen. ACM licht deze stappen hieronder nader toe.
329. Allereerst bepaalt ACM het verwachte niveau aan *extra jaarlijkse vervangingsinvesteringen* dat zonder aanpassing van de reguleringsystematiek onvergoed blijft. Dit berekent ACM door het verschil te nemen tussen enerzijds het gemiddelde niveau aan vervangingsinvesteringen voor de aansluitdienst over de jaren 2011 t/m 2015 en anderzijds het niveau aan afschrijvingen op de GAW van de aansluitdienst dat in de komende reguleringsperiode via de maatstaf vergoed zal worden.¹²⁸ Dit verschil gebruikt ACM als schatter voor de extra jaarlijkse vervangingsinvesteringen in de aansluitdienst die de netbeheerders gezamenlijk jaarlijks doen.
330. Vervolgens berekent ACM de additionele efficiënte kapitaalkosten die voortkomen uit de verwachte extra jaarlijkse vervangingsinvesteringen. Hiervoor bepaalt ACM de gecumuleerde

¹²⁸ Formule (32).

waarde van de extra jaarlijkse vervangingsinvesteringen in de jaren 2016 en 2021.¹²⁹ De afschrijvingen en vermogenskostenvergoeding die uit deze gecumuleerde waarde voortvloeien zijn de additionele efficiënte kapitaalkosten.¹³⁰ ACM houdt daarbij rekening met de inflatie en de productiviteitsverandering om de kosten naar het prijspeil en efficiëntie-niveau van 2016 dan wel 2021 te brengen. ACM voegt deze kosten vervolgens toe aan de efficiënte kosten in de 2016 en 2021.¹³¹ In paragrafen 8.3.5 en 8.4.2 wordt beschreven hoe ACM bij het vaststellen van de begininkomsten en eindinkomsten rekening houdt met deze additionele efficiënte kapitaalkosten voor vervangingsinvesteringen van de aansluitdienst.

8.3.4.5 Efficiënte kosten per eenheid output 2016

331. Uit de voorgaande paragrafen volgen de kosten voor de jaren 2013, 2014 en 2015 en de bepaling van de productiviteitsverandering. Bij het schatten van de efficiënte kosten in 2016, dienen kosten uit de jaren 2013, 2014 en 2015 vertaald naar een prijs- en efficiëntieniveau van 2016. 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 2013, 2014 en 2015 wordt per jaar de cpi en de productiviteitsverandering zoals bepaald in paragraaf 8.3.4.3 toegepast om deze jaren te vertalen naar het prijs- en efficiëntieniveau van 2016.¹³² De correctie voor inflatie is 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 aangezien deze ook de werkelijke productiviteitsveranderingen in de jaren 2013, 2014 en 2015 bevat. Als voorbeeld wordt om de kosten uit 2013 te vertalen naar het prijs- en efficiëntieniveau van 2016 driemaal de cpi en driemaal de productiviteitsverandering toegepast.
332. De schatting van de efficiënte kosten in het jaar 2016 berekent ACM per dienst door de kostengegevens in de jaren 2013, 2014 en 2015 te vertalen naar het prijs- en efficiëntieniveau van 2016 en vervolgens te middelen. Voor de aansluitdienst telt ACM hierbij de additionele efficiënte kapitaalkosten voor de vervangingsinvesteringen op.
333. Zoals ook in paragraaf 8.2.3 is toegelicht, berekent ACM de samengestelde output voor het jaar 2016 door de volumina voor het jaar 2016 te schatten. ACM schat die volumina door deze te baseren op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2013, 2014 en 2015. Om aan te sluiten bij de gehanteerde kosten voor de jaren 2013, 2014 en 2015, baseert ACM zich voor de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2016 ook op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2013, 2014 en 2015. ACM acht het passend om voor kosten en

¹²⁹ Formule (33).

¹³⁰ Formule (34).

¹³¹ Formule (35) en (40).

¹³² Formule (28).

volumina dezelfde jaren te hanteren, omdat er bij de bepaling van kosten per eenheid output een verband bestaat tussen kosten en volumina.

334. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2016 per dienst zijn de geschatte efficiënte kosten 2016 voor die dienst gedeeld door de samengestelde output 2016 van de gezamenlijke netbeheerders voor die dienst.¹³³

8.3.5 Resultaat begininkomsten

335. De totale efficiënte kosten in het jaar 2016 volgen uit de som van de efficiënte kosten van de drie diensten. ACM stelt de cijfermatige uitwerking van het methodebesluit vast in de x-factorbesluiten. Afhankelijk van die uitkomst bepaalt ACM daar, conform het kader gepresenteerd in paragraaf 8.3.1, of zij gebruik maakt van haar bevoegdheid om de begininkomsten vast te stellen op het niveau van de efficiënte kosten. De begininkomsten worden of gelijk gesteld aan het product van de tarieven voor de transport- en de aansluitdienst van het jaar 2016 en de rekenvolumes voor zesde reguleringsperiode of aan de geschatte efficiënte kosten per eenheid output van 2016 vermenigvuldigd met de output per netbeheerder, opgehoogd met de geschatte efficiënte kosten voortvloeiend uit ORV's in het jaar 2016.

8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

336. ACM bepaalt de eindinkomsten in twee stappen. Ten eerste bepaalt ACM de ORV's voor elke netbeheerder in het jaar 2021 (paragraaf 8.4.1). Vervolgens bepaalt ACM de efficiënte kosten per eenheid output in het jaar 2021 (paragraaf 8.4.2). Deze twee stappen samen leiden voor elke netbeheerder, gecombineerd met de individuele samengestelde output, tot de efficiënte kosten, inclusief het redelijk rendement, in het jaar 2021. Op basis van het uitgangspunt dat de netbeheerders in staat moeten worden gesteld de efficiënte kosten inclusief het redelijk rendement terug te kunnen verdienen, stelt ACM de eindinkomsten gelijk aan deze efficiënte kosten.

8.4.1 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2021

337. ACM houdt rekening met het bestaan van eventuele ORV's in het jaar 2021. 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

338. In paragraaf 8.3.3 heeft ACM aangegeven de factor lokale heffingen voor de zesde reguleringsperiode als een ORV te beschouwen. Voor de bepaling van de efficiënte kosten voor

¹³³ Formule (37).

de ORV Lokale Heffingen 2021 baseert ACM zich op de bepaalde efficiënte kosten voor de ORV Lokale Heffingen 2016.¹³⁴

339. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens om de lokale heffingen voor nutsbedrijven te bevriezen en in een termijn van 10 jaar af te schaffen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit kenbaar gemaakt in een brief aan de Tweede Kamer.¹³⁵ In de derde, vierde en vijfde reguleringsperiode hanteerde ACM het 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 zesde 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 11).
340. Voor kosten van 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 is er sprake van 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 2021

341. ACM bepaalt de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2021 op hoofdlijnen op dezelfde wijze als zij dat doet voor het jaar 2016. Voor de geschatte efficiënte kosten 2021 gaat ACM als basis uit van de efficiënte kosten 2016 zoals omschreven in paragraaf 8.3.4.5. Om de efficiënte kosten voor het jaar 2021 te bepalen, hanteert ACM de WACC zoals zij die vaststelt voor het jaar 2021. Dan past ACM vijfmaal de productiviteitsverandering en cpi toe om op de geschatte efficiënte kosten voor het jaar 2021 te komen.¹³⁶ Tot slot stelt ACM de samengestelde output in 2021 gelijk aan de samengestelde output in 2016.¹³⁷

Aanpassing eindinkomsten als gevolg van vervangingsinvesteringen aansluitdienst

342. In paragraaf 8.3.4.4 onderbouwt ACM waarom zij voor de zesde reguleringsperiode de additionele efficiënte kapitaalkosten als gevolg van vervangingen van aansluitingen separaat wil meenemen in het bepalen van het efficiënte kostenniveau. In paragraaf 8.3.4.4 heeft ACM

¹³⁴ Formule (39).

¹³⁵ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 10 februari 2016 met kenmerk 2016-0000063138.

¹³⁶ Formule (41).

¹³⁷ Formule (43).

uitgewerkt op welke manier ACM de schatting van deze additionele kosten wil uitvoeren. ACM licht hieronder toe hoe de schatting wordt meegenomen in het berekenen van de eindinkomsten.

343. ACM houdt bij het bepalen van de eindinkomsten in het jaar 2021 rekening met de verwachte extra kapitaalkosten die voortvloeien uit vervangingen van de aansluitingen tot en met het jaar 2021. ACM betreft daarbij de inflatie en de productiviteitsverandering om de bedragen naar het prijspeil en efficiëntie-niveau van 2021 te brengen.¹³⁸
344. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2021 per dienst zijn de geschatte efficiënte kosten 2021 voor die dienst gedeeld door de samengestelde output 2021 van de gezamenlijke netbeheerders voor die dienst.¹³⁹

8.4.3 Resultaat

345. ACM bepaalt de eindinkomsten 2021 voor de netbeheerders als volgt. De eindinkomsten 2021 bestaan uit het somproduct van de geschatte efficiënte kosten per eenheid output in 2021 per dienst en de samengestelde output 2021 van de individuele netbeheerder per dienst. Hieraan voegt ACM de geschatte efficiënte kosten voortvloeiend uit ORV's in het jaar 2021 toe.¹⁴⁰

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

346. In paragraaf 8.3 en paragraaf 8.4 heeft ACM de methode beschreven waarmee zij de begininkomsten en eindinkomsten voor deze reguleringsperiode vaststelt. Uit de ontwikkeling van de begininkomsten naar de eindinkomsten over een periode gelijk aan de lengte van de reguleringsperiode volgt vervolgens de x-factor.¹⁴¹ 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.¹⁴²
347. In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. Net zoals in de vijfde reguleringsperiode zal de x-factor op de tweede decimaal worden afgerond. Afronden op twee decimalen 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.
348. De x-factor heeft onder meer ten doel dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd (zie paragraaf 5.3). Concreet blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat met de x-factor werd beoogd om de historisch bepaalde tariefverschillen in

¹³⁸ Formule (40) en (42).

¹³⁹ Formule (44).

¹⁴⁰ Formule (45) en (46).

¹⁴¹ Formule (47).

¹⁴² Zie bijlage 2 bij het methodebesluit.

een bepaalde periode te laten verdwijnen. Tariefverschillen die gebaseerd zijn op kostenverschillen die objectief verklaarbaar zijn, zijn hiervan uitgezonderd. ACM interpreteert 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.

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

9 Methode tot vaststelling van de q-factor

350. ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode tot vaststelling van de q-factor. In de vijfde reguleringsperiode heeft ACM de q-factor op nul procent vastgesteld nadat uit extern onderzoek was gebleken dat er geen geschikte kwaliteitsindicatoren voor de q-factor gas bestaan. Voor de zesde reguleringsperiode is ACM niet tot een ander inzicht gekomen met betrekking tot de beschikbaarheid van geschikte kwaliteitsindicatoren. Dit betekent dat ACM de q-factor ook voor de zesde reguleringsperiode de q-factor op nul procent vaststelt.

Onderzoek naar geschikte indicatoren voor q-factor gas

351. 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.¹⁴³ 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.

352. 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.¹⁴⁴ 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.

353. 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 ($q = 0\%$).

Geen nieuwe inzichten voor de zesde reguleringsperiode

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

355. ACM is van mening dat de conclusies uit het onderzoek van KIWA over de onderzochte kwaliteitsindicatoren ook voor de zesde reguleringsperiode geldig zijn. Bovendien heeft ACM geen kennis genomen van nieuwe kwaliteitsindicatoren die mogelijk wel geschikt kunnen zijn

¹⁴³ "Bevindingen Kwaliteitsterm Gas", Onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsterm voor gas, KIWA, 22 september 2009.

¹⁴⁴ Zie paragraaf 5.1.

voor de vaststelling van de q-factor, ook niet gedurende de wettelijke vooroverleggen met netbeheerders en afnemersorganisaties ter voorbereiding van het methodebesluit.

356. Tot slot heeft ACM ook in het evaluatierapport van de E-wet en Gaswet¹⁴⁵ 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.”*
357. Uit het bovenstaande concludeert ACM dat er met betrekking tot de q-factor gas voor de zesde 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 en vijfde reguleringsperiode.

Conclusie

358. 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 en vijfde reguleringsperiode kon geen geschikte indicator gevonden worden om de q-factor voor gas op te baseren. Daarom zal ACM de q-factor voor de zesde 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.
359. Zoals ACM al in de methodebesluiten regionale netbeheerders gas voor de vierde en vijfde 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 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 Mijnen¹⁴⁶ toezicht¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁵ “Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet – Eindverslag”, NMa, Den Haag, april 2012.

¹⁴⁶ Op grond van het samenwerkingsprotocol Nederlandse Mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen, gepubliceerd in de Staatcourant van 2 september 2009, nr. 13169.

¹⁴⁷ 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

360. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina geven per dienst en per netbeheerder weer welke afzet te verwachten is. ACM heeft ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode een wijziging doorgevoerd in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. Dit betreft de methode tot vaststelling van de rekenvolumina op EHD-netten.
361. 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.
362. 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. Door de keuze voor vijf jaar als duur van de reguleringsperiode, kiest ACM voor het vaststellen van de rekenvolumes voor een periode van vijf jaar. Volledigheidshalve merkt ACM op dat zij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 81a, tweede lid, van de Gaswet.
363. ACM baseert de schatting van de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode op de volumegegevens van alle netbeheerders uit de jaren 2013, 2014 en 2015.¹⁴⁸ ACM heeft twee redenen voor het gebruiken van data van de meest recente drie jaren.
364. 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, 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 zesde reguleringsperiode de gefactureerde volumina over meerdere jaren te middelen.
365. 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 8.3.4.2 heeft ACM toegelicht dat voor deze kosten en volumina het gemiddelde over de termijn 2013, 2014 en 2015 wordt gehanteerd. Hieruit volgen de begininkomsten 2016 en eindinkomsten 2021 die voor de netbeheerders leidend zijn bij de

¹⁴⁸ Formule (48).

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.

EHD-netten

366. Voor de vaststelling van de geschatte volumina van de EHD-netten wijkt ACM af van de methode zoals die voor de overige netdelen van de regionale netbeheerders wordt gebruikt. Voor de regionale netbeheerders gas worden de rekenvolumina vastgesteld door de door afnemers gecontracteerde volumes voor de jaren 2013, 2014 en 2015 te middelen (zie randnummer 363). Voor de EHD-netten van Enexis en Zebra is dit niet mogelijk, omdat afnemers in deze jaren op deze netten geen volumes gecontracteerd hebben bij deze netbeheerders.

366a. Zolang ACM niet beschikt over gecontracteerde of te contracteren volumes, verplicht de CBb uitspraak van 24 juli 2018 ACM om uit te gaan van een andere schatter voor de prestaties van netbeheerders.¹⁴⁹

367. Nu ACM niet de beschikking heeft over de gecontracteerde volumes van Enexis en Zebra, gebruikt zij voor deze twee netbeheerders de daadwerkelijk door afnemers afgenomen volumes in plaats van de gecontracteerde volumes. ACM heeft de door afnemers afgenomen volumina opgevraagd bij de EHD-netbeheerders. ACM heeft hiermee over de jaren 2013 tot en met 2015 van iedere afnemer op de EHD-netten inzichtelijk wat per uur de afname is geweest.

368. [vervallen]

368a. Om de gecontracteerde volumes van Enexis en Zebra te schatten, maakte ACM in het methodebesluit over de regionale netbeheerders van 30 augustus 2016 gebruik van een correctiefactor die was gebaseerd op het verschil tussen gecontracteerde en daadwerkelijk afgenomen volumes bij Enduris. In zijn uitspraak van 24 juli 2018¹⁵⁰ oordeelde het CBb dat het gebruik van de correctiefactor niet was toegestaan, omdat de representativiteit van de voor de berekening van de correctiefactor gebruikte gegevens serieuze twijfel oproep. Zolang betrouwbaar inzicht in de gecontacteerde of te contracteren volumes ontbreekt, moet ACM zich volgens het CBb behelpen met een andere schatter voor de prestaties van de beheerders van de EHD-netten, waarbij aansluiting bij de geleverde volumes voor de hand ligt. Op basis van de uitspraak van het CBb en de stelling van Enexis en Zebra dat de daadwerkelijke volumes overeen zullen komen met de te contracteren volumes, zal ACM voor de berekening van de prestaties van Enexis en Zebra deze reguleringsperiode en in dit besluit uitgaan van de

¹⁴⁹ CBb 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:348, r.o. 4.1.6.

¹⁵⁰ CBb 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:348, r.o. 4.1.6.

daadwerkelijke volumes. ACM gaat ervan uit dat Enexis en Zebra komende reguleringsperiode beschikken over gecontracteerde volumes.

368b. Volledigheidshalve wijst ACM erop dat zij in de beroepsprocedure bij het CBb en daarna heeft toegezegd een aantal wijzigingen in de volumes van de EHD-netbeheerders door te voeren. Het gaat om de volgende volumecorrecties: (1) de eliminatie zomer/wintertijd bij Enexis, (2) een verlaging van gecontracteerde capaciteit van Enduris in 2015, (3) wijziging inkoop capaciteit door Enduris en Enexis bij Zebra, (4) verwijderen uitbijter Moerdijk 1 bij Zebra en (5) optellen volumes Enduris bij volumes Zebra. ACM voert deze volumecorrecties door in de relevante x-factorbesluiten.

Volumebepaling Enduris

369. ACM gebruikt voor de vaststelling van de volumes van Enduris de gecontracteerde EHD-volumes die Enduris heeft opgenomen in de categorie telemetriegrootverbruik en neemt daarvan het gemiddelde over de jaren 2013, 2014 en 2015. Hiermee wordt voldaan aan de tarievenscode die voorschrijft dat de tarieven bepaald dienen te worden op basis van de gecontracteerde volumes.¹⁵¹

Volumebepaling Enexis

370. [vervallen]

370a. ACM stelt de volumes van Enexis vast door per jaar de maximale uurafnames van hun afnemers te sommeren en het gemiddelde hiervan over de jaren 2013, 2014 en 2015 te berekenen. Op basis van de CBb uitspraak van 24 juli 2018¹⁵² en de stelling van Enexis en Zebra in de beroepsprocedure dat de daadwerkelijke volumes overeen zullen komen met de te contracteren volumes, zal ACM voor de berekening van de prestaties van Enexis deze reguleringsperiode en in dit besluit uitgaan van de daadwerkelijke volumes.¹⁵³ ACM gaat ervan uit dat Enexis komende reguleringsperiode beschikt over gecontracteerde volumes.

Volumebepaling Zebra

371. Voor Zebra worden de volumes bepaald op een wijze die vergelijkbaar is met de wijze waarop bij Enexis de volumes worden bepaald. Echter, Zebra levert niet alleen aan eindafnemers, maar bedient daarnaast ook nog drie aftakkingen van haar net: twee van Enduris en één van Enexis. ACM heeft besloten om binnen dit kader elk van deze aftakkingen te beschouwen als een afnemer. De volumes op deze aftakkingen worden bepaald door per aftakking het uurlijkse verbruik van de afnemers daarop te sommeren en van deze som het jaarlijks maximum te bepalen. Op deze wijze worden er naast de reguliere afnemers, vijf in totaal, ter bepaling van de prestatie van Zebra drie netbeheerdersafnemers geïntroduceerd. De prestatie van Zebra wordt vervolgens bepaald door van alle afnemers de maximum afname per jaar te bepalen, deze

¹⁵¹ Formule (49).

¹⁵² CBb 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:348, r.o. 4.1.6.

¹⁵³ Formule (50)

maxima te sommeren en het gemiddelde van deze sommen over de jaren 2013, 2014 en 2015 te berekenen.¹⁵⁴

371a. Op basis van de CBb uitspraak van 24 juli 2018¹⁵⁵ en de stelling van Enexis en Zebra in de beroepsprocedure dat de daadwerkelijke volumes overeen zullen komen met de te contracteren volumes, zal ACM voor de berekening van de prestaties van Enexis deze reguleringsperiode en in dit besluit uitgaan van de daadwerkelijke volumes. ACM gaat ervan uit dat Zebra komende reguleringsperiode beschikt over gecontracteerde volumes.

371b. Daarnaast verplicht de CBb uitspraak van 24 juli 2018 ACM om het volume dat Zebra transporteert aan DOW niet te betrekken in het volume van Zebra.¹⁵⁶ Aangezien de CBb uitspraak ACM geen ruimte laat, zal ACM in lijn met de opdracht van het CBb het volume van DOW niet betrekken in het volume van Zebra.

¹⁵⁴ Formule (51).

¹⁵⁵ CBb 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:348, r.o. 4.1.6.

¹⁵⁶ CBb 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:348, r.o. 4.1.8.

11 Relatie tot tarievenbesluiten

372. ACM is voornemens om in de tarieven van de jaren in deze reguleringsperiode een aantal correcties uit te voeren. Er zijn voor de tarieven voor regionaal netbeheer gas geen specifieke wettelijke bepalingen van toepassing waar correcties uit voortvloeien. Andere tariefcorrecties doet ACM op grond van de algemene bevoegdheid om de tarieven te corrigeren in artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet. ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid hierna tevens “nacalculatie” noemen en spreken van “nacalculeren”. ACM licht deze tariefcorrecties in dit hoofdstuk toe. Hieronder volgen eerst de algemene uitgangspunten bij nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid en daarna de nacalculaties en correcties op grond van een specifieke bevoegdheid.

11.1 Correcties op grond van de algemene bevoegdheid

Uitgangspunten bij nacalculaties

373. Artikel 81c, tweede lid, aanhef en onderdeel c van de Gaswet bepaalt:
“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.”
374. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert.”*¹⁵⁷
375. ACM zal in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend gebruik maken van haar bevoegdheid tot nacalculeren. ACM licht dit hieronder nader toe. ACM heeft deze toelichting verduidelijkt ten opzichte van het ontwerpmethodebesluit. Dit betreft een ambtshalve wijziging ACM heeft doorgevoerd naar aanleiding van zienswijzen van GTS en TenneT op de betreffende methodebesluiten.
376. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 van het besluit heeft de wetgever tariefregulering op basis van een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten beoogd. Deze vorm van tariefregulering sluit aan bij verschillende wettelijke doelstellingen. Deze methodiek vindt namelijk een balans tussen de doelen (i) de regulering geeft prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de transporttaak, (ii) een netbeheerder behaalt niet meer en niet minder dan een redelijk rendement en (iii) de regulering geeft voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte, betrouwbare en duurzame energievoorziening.
377. Met het ex ante inkomstenplafond kan een netbeheerder *achteraf bezien* wel een hoger of lager rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is, namelijk als hij hogere of

¹⁵⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

lagere kosten realiseert dan het ex ante inkomstenplafond. Het kan dus zo zijn dat de inkomsten achteraf gezien geen volledige dekking bieden voor de efficiënte kosten. Een schatting maken gaat namelijk altijd gepaard met onzekerheden. Voor de tariefregulering geldt bijvoorbeeld dat kostenontwikkelingen die relevant zijn voor de bedrijfsvoering van netbeheerders niet op voorhand met zekerheid juist zijn te voorspellen.

378. Het ontbreken van garanties past echter bij de beoogde efficiëntieprikkels. Wanneer ACM zekerheden zou inbouwen voor onvoorspelbare ontwikkelingen, neemt dit voor netbeheerders de prikkels weg om op deze kosten te besparen. Ook kan een dergelijke zekerheid voor specifieke kosten de afwegingen van een netbeheerder verstoren. Stel dat een netbeheerder voor het oplossen van een probleem kan kiezen tussen een vervangingsinvestering of hogere onderhoudskosten. Als hij een gegarandeerd rendement heeft op investeringen terwijl operationele kosten geen gegarandeerde vergoeding kennen, dan maakt dat het voor de netbeheerder aantrekkelijk om voor de vervangingsinvestering te kiezen, ongeacht of dit tot een doelmatigere bedrijfsvoering leidt. Concluderend: beoogd is dat de kosten van een efficiënte netbeheerder naar verwachting gedekt worden. Daarmee wordt een prikkel tot doelmatigheid gegeven. Hoe meer garanties ACM geeft door na te calculeren, hoe meer aan het uitgangspunt van het bevorderen van doelmatigheid wordt afgedaan. Nacalculatie is dan ook een uitzondering, waartoe uitsluitend wordt overgegaan als dat noodzakelijk is.
379. Het ex ante inkomstenplafond biedt als gezegd een goede balans tussen de verschillende relevante wettelijke doelstellingen. Wanneer het voor ACM lastig is om op een goede manier invulling te geven aan deze reguleringsmethode, kan een afwijking aan de orde zijn. Dit is het geval wanneer ACM niet in staat is de verwachte efficiënte kosten op een representatief niveau vast te stellen. In die omstandigheid geeft de standaardmethode een grote kans op een rendement dat substantieel hoger of lager is dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. De balans tussen efficiëntieprikkels aan de ene kant en financierbaarheid en het voorkomen van overrendementen aan de andere kant wordt hiermee verstoord. Voor deze gevallen beschikt ACM over de nacalculatiebevoegdheid in artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet. Deze bevoegdheid kan ACM gebruiken om het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten en de achteraf door de netbeheerder gerealiseerde kosten te verwerken in de tarieven. Nacalculatie biedt zodoende een gegarandeerd rendement. Dit gaat echter wel ten koste van de efficiëntieprikkels. ACM kan hierdoor voldoende rekening houden met het belang van een rendement dat (naar verwachting op voorhand) niet hoger en niet lager is dan wat in het economisch verkeer gebruikelijk is.
380. ACM is terughoudend met het toepassen van de nacalculatiebevoegdheid. Zoals bovenstaand beschreven gaat nacalculatie ten koste van de efficiëntieprikkels en kan nacalculatie van specifieke kosten afwegingen van een netbeheerder verstoren. ACM kiest daarom uitsluitend bij wege van uitzondering voor nacalculatie als dit vanuit het oogpunt van financierbaarheid of het voorkomen van overwinsten noodzakelijk is.

381. ACM merkt hierbij op dat de uitvoering van de nacalculatie pas plaatsvindt in de jaarlijkse tarievenbesluiten. ACM kiest er echter voor om vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de toepassing van de nacalculatiebevoegdheid. ACM geeft daarom al in het methodebesluit aan welke kosten zij voornemens is na te calculeren en welke niet. Daarmee verschaft ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders over haar voornemen tot nacalculatie. Deze duidelijkheid komt ten goede aan de financierbaarheid van de netbeheerder. Investeerders weten namelijk al vooraf dat ACM de kosten zal nacalculeren. In het bijzonder is deze aankondiging van belang, wanneer ACM in het kader van de methodebesluiten niet tot een goede schatter van de efficiënte kosten kan komen. De aankondiging van nacalculatie in het methodebesluit voorziet er dan namelijk in dat bij behandeling van het methodebesluit duidelijk is dat ACM binnen de tariefregulering als geheel op afdoende manier rekening houdt met de omstandigheid dat de methode geen goede schatter voor efficiënte kosten bevat. In uitzonderlijke situaties is het mogelijk dat ACM bij het vaststellen van de tarieven besluit om een aangekondigd voornemen tot nacalculatie niet uit te voeren of om kosten die ACM niet voornemens was na te calculeren toch na te calculeren.
382. ACM heeft in het vorige methodebesluit uitgewerkt hoe zij met haar bevoegdheid tot correctie van de tarieven omgaat.¹⁵⁸ Kort gezegd heeft zij daarbij aangegeven dat zij zal overgaan tot correctie van de tarieven voor het verschil tussen geschatte en gerealiseerde gegevens, als is voldaan aan de volgende criteria:
- (i) de gegevens zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;
 - (ii) er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
 - (iii) de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.
383. Indien aan deze cumulatieve criteria is voldaan vindt ACM het gerechtvaardigd om een voornemen tot nacalculatie op te nemen in het methodebesluit. Dit leidt dan weliswaar tot een verminderde efficiëntieprikkel en tot een verstoring van afwegingen van een netbeheerder, maar zonder nacalculatie is het aannemelijk (een grote kans) dat er een groot verschil ontstaat tussen de inkomsten en de kosten waardoor de financierbaarheid van de netbeheerder in het geding komt of overwinsten ontstaan (substantieel financieel effect). ACM kijkt bij de toets aan dit criterium naar zowel de kans dat een effect zich voordoet als de omvang van het effect (kans*effect). Daarbij is van belang dat een netbeheerder niet zelf in staat is om het risico af te dekken (niet door de netbeheerder te beheersen). Tot slot zal ACM de nacalculatiebevoegdheid niet gebruiken om risico's te beperken waar de netbeheerder al op een andere wijze voor gecompenseerd wordt.
384. Voor de zesde reguleringsperiode komt op voorhand één type gegevens in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven. Dit betreft de lokale heffingen. De inkoopkosten transport komen naar het oordeel van ACM niet langer in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven. De reden waarom ACM hier in het ontwerp methodebesluit vanuit ging was dat er op dat moment geen goede inschatting kon worden gemaakt. ACM beschikte destijds niet over informatie om een

¹⁵⁸ Methodebesluit regionale netbeheerders gas 2014-2016 van 10 februari 2016, randnummer 304.

concrete en onderbouwde inschatting van deze kosten te maken. Mede naar aanleiding van een zienswijze heeft ACM een informatieverzoek naar alle netbeheerders gestuurd. ACM kan, zoals reeds vermeldt in randnummer 228 en nader toegelicht in zienswijze 36 van de zienswijzebijlage, op basis hiervan een goede inschatting van de efficiënte kosten maken. Gelet hierop is ACM van oordeel dat de inkoopkosten transport niet langer in aanmerking komen voor nacalculatie in de tarieven. ACM licht in de volgende paragraaf toe dat lokale heffingen in aanmerking komen voor nacalculatie in de tarieven.

Lokale heffingen

385. Voor de zesde reguleringsperiode komt de factor lokale heffingen in aanmerking voor nacalculatie in de transport- en aansluittarieven van de regionale netbeheerders. 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.¹⁵⁹ Indien gedurende de zesde 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.
386. ACM is voornemens om voor de jaren 2017 tot en met 2021 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 van de factor lokale heffingen in de tarieven kan worden verrekend.

¹⁵⁹ Zie paragraaf 8.4.1.

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 2017 tot en met 31 december 2021 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. Dit methodebesluit treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2017. De Autoriteit Consument en Markt heeft het besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt gepubliceerd.

Den Haag,
Datum: 24 januari 2019

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

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
ACM	Autoriteit Consument en Markt
Aansluitpunt	Het deel van de aansluiting vanaf het gastransportnet tot en met de eerste afsluiter.
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BnetzA	Bundesnetzagentur
CAPM	Capital Asset Pricing Model
CBb	CBb
CBL-overeenkomsten	Cross Border Lease-overeenkomsten.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
cpi	Consumentenprijsindexcijfer.
Distributienet	Een fijnmazig gastransportnet met een regionaal karakter en veelal met een lager drukniveau dan het landelijk gastransportnet.
DSO	Distributiesysteembeheerder
EAV	Eenmalige aansluitvergoeding
E-Wet	Elektriciteitswet 1998
FNOP-gebied	Gebieden in Friesland en de Noordoostpolder
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 efficiëntiemaatstaf ('maatstaf') voor iedere netbeheerder bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder.
Methodebesluit regionale netbeheerders gas 2014-2016	Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206757. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit regionale netbeheerders gas 2014-2016. Aanleiding voor de wijzigingen waren de tussenuitspraken van het CBb van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:45) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).
Minister	Minister van Economische Zaken.
OPI	Output prijzen index.
ORV's	Objectieveerbare regionale verschillen
q-factor	Kwaliteitsterm als bedoeld in artikel 81b, eerste lid, onder d, van de Gaswet.
RAR	Regulatorische Accountingregels
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.

Begrip	Toelichting
- 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 2013 tot en met 31 december 2016.
- zesde	De periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2020.
Representatieve organisaties	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.
TFP	Totale factorproductiviteit
TSO	Transmissiesysteembeheerder
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.
x-factor	Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering
Zware aansluiting	Aansluiting met een capaciteit boven 40 m(n) ³ /h.