



## Besluit

### Beslissing op het bezwaarschrift van de Vereniging Energie, Milieu en Water tegen het Tarievenbesluit Elektriciteit Stedin Netbeheer B.V. voor het jaar 2021.

Ons kenmerk : ACM/UIT/569549  
Zaaknummer : ACM/21/049684  
Datum : 15 december 2021

## 1. Inleiding

1. In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) de bezwaren die de Vereniging Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW) heeft ingediend tegen het Tarievenbesluit Elektriciteit voor Stedin van 25 november 2020 (hierna: het bestreden besluit).<sup>1</sup> In dit besluit heeft de ACM vastgesteld welke tarieven Stedin in het jaar 2021 ten hoogste in rekening mag brengen voor het uitvoeren van haar wettelijke taken.
2. De ACM komt tot de conclusie dat de door VEMW ingediende bezwaren ongegrond zijn. Ook na heroverweging acht de ACM de onderbouwing van de verhoging van de tarieven voor de eenmalige aansluitvergoeding meerlengte per meter >25 voor aansluitingen met een aansluitcapaciteit van 1.000 kVA tot en met 10.000 kVA toereikend. Van strijdigheid met het kostenveroorzakingsbeginsel als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de Elektriciteitswet 1998 is niet gebleken.

## 2. Achtergrond en verloop van de procedure

3. Op grond van artikel 41c, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: de E-wet) dient de ACM jaarlijks de tarieven vast te stellen die een netbeheerder ten hoogste in rekening mag brengen voor het uitvoeren van zijn wettelijke taken zoals genoemd in artikel 16, eerste lid, van de E-wet. Het betreft hierbij onder meer het in werking hebben en onderhouden van de netten, het waarborgen van veilig en betrouwbaar transport van elektriciteit en het verzorgen van aansluitingen. De ACM heeft deze tarieven voor Stedin voor het jaar 2021 op 25 november 2020 vastgesteld in het bestreden besluit.
4. VEMW kan zich met deze tarieven niet verenigen en heeft op 6 januari 2021 een pro forma bezwaarschrift ingediend. Op 10 februari 2021 heeft VEMW vervolgens de gronden van bezwaar aangevuld. Na toezending van de op de zaak betrekking hebbende stukken, heeft de ACM aan VEMW de gelegenheid gegeven haar gronden schriftelijk nader toe te lichten. VEMW heeft hiervan gebruik gemaakt en op 12 mei 2021 een nadere reactie aan de ACM toegezonden.

<sup>1</sup> Besluit van de ACM van 25 november 2020 met kenmerk ACM/UIT/544038.

5. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM aan Stedin verzocht om op de bezwaargronden van VEMW te reageren. Stedin heeft op 17 juni 2021 haar reactie aan de ACM kenbaar gemaakt.
6. Op verzoek van VEMW is na overleg vervolgens besloten om af te zien van een hoorzitting en partijen in een aanvullende schriftelijke ronde de gelegenheid te bieden om hun zienswijze nader aan te vullen. VEMW heeft op 13 augustus 2021 een aanvullende zienswijze aan de ACM toegestuurd. Stedin heeft op 23 september 2021 in dupliek hierop gereageerd.

### 3. Bezwaargronden

7. VEMW kan zich niet verenigen met de verhoging van de tarieven voor de eenmalige aansluitvergoeding (hierna: EAV) meerlengte per meter >25 voor aansluitingen met een aansluitcapaciteit van 1.000 kVA tot en met 10.000 kVA (hierna: de Tarieven Meerlengte). Zij stelt dat de kostenstijging die aan deze verhoging ten grondslag ligt disproportioneel is. Volgens VEMW is de tarievenstijging in het bestreden besluit op geen enkele wijze onderbouwd of gemotiveerd en leidt het besluit daarom aan een motiveringsgebrek.
8. VEMW stelt dat de stijging van de Tarieven Meerlengte niet te herleiden is tot de door Stedin aangevoerde kostenposten die ten grondslag liggen aan de betreffende dienst. Naar de mening van VEMW zijn de tarieven daarom in strijd met het uitgangspunt van kostenveroorzaking als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de E-wet, dat kort gezegd inhoudt dat de tarieven een afspiegeling dienen te vormen van de kosten voor het leveren van de desbetreffende dienst.
9. Slechts een beperkt gedeelte van de kosten die ten grondslag liggen aan de Aansluitvergoeding Meerlengte wordt volgens VEMW veroorzaakt door de materiaalkosten voor kabels. VEMW stelt dat de huidige tarievenstijging het gevolg is van het feit dat niet alleen de materiaalkosten voor een kabel, maar ook de kosten voor (werkzaamheden in verband met) de aanleg van het tracé twee keer worden berekend. VEMW adstrueert dit aan de hand van een aantal fictieve rekenvoorbeelden.
10. VEMW wijst erop dat de Tarieven Meerlengte van andere netbeheerders beduidend lager zijn dan de tarieven die Stedin in het jaar 2021 in rekening brengt. Dit is volgens VEMW het gevolg van het feit dat Stedin twee keer zoveel meters in rekening brengt als de lengte van een tracé. Als gevolg hiervan worden ook de kosten voor de werkzaamheden in verband met de aanleg ten onrechte verdubbeld. Die uitkomst is in strijd met het beginsel van kostendekkende tarieven, aldus VEMW.
11. Daarnaast lijkt de stijging van de Tarieven Meerlengte het gevolg van het feit dat Stedin in het verleden een onjuiste berekeningsmethodiek heeft gehanteerd, waarbij zij inkomsten is misgelopen door abusievelijk één kabel in plaats van twee in rekening te brengen. VEMW stelt dat Stedin de kosten voor de misgelopen inkomsten lijkt te compenseren door ten onrechte een opslag hiervoor door te berekenen in de Tarieven Meerlengte voor het jaar 2021.
12. VEMW stelt dat Stedin de door haar misgelopen inkomsten niet alsnog mag proberen te compenseren door de huidige tariefstijging. Een verdere stijging dan het doorberekenen van de materiaalkosten voor de aanleg van een extra kabel is volgens VEMW niet toegestaan en zou in strijd zijn met artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.
13. In reactie op de zienswijze van Stedin van 17 juni 2021 stelt VEMW dat zij betwijfelt of de door Stedin genoemde kostenposten daadwerkelijk ten grondslag liggen aan de gemaakte kosten voor het

realiseren van een aansluitverbinding. VEMW geeft aan dat zij de indruk heeft dat Stedin heeft gezocht naar argumenten om de zeer forse stijging van de Tarieven Meerlengte aannemelijk te maken. Meer specifiek wijst VEMW daarbij naar de stijging van de door Stedin opgevoerde kostenpost “kunstwerken”, die volgens VEMW niet de daadwerkelijk te maken kosten per aansluitcategorie lijkt te reflecteren.

14. Naar de mening van VEMW is in casu sprake van onzorgvuldige besluitvorming, omdat de ACM ernstig tekort zou zijn geschoten in het vergaren van de nodige kennis omtrent de relevante feiten. VEMW stelt dat de ACM bij de vaststelling van de Tarieven Meerlengte van Stedin niet had mogen afgaan op de zeer summiere onderbouwing van de zeer forse stijging van de Tarieven Meerlengte.
15. Voorts heeft VEMW in haar aanvullende zienswijze er andermaal op gewezen dat er een aanzienlijk verschil lijkt te zijn tussen de Tarieven Meerlengte voor Stedin in het jaar 2021 en de tarieven die de andere netbeheerders lijken te hanteren. De door Stedin doorberekende kosten zijn naar het oordeel van VEMW dan ook ondoelmatig en inefficiënt. Dergelijke kosten mogen niet worden doorberekend in de tarieven. Volgens VEMW had de ACM de Tarieven Meerlengte dan ook niet mogen goedkeuren en vaststellen.
16. Tot slot stelt VEMW dat de ACM met het vaststellen van de excessieve Tarieven Meerlengte ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de belangen van partijen die een aansluiting op het openbare net van Stedin wensen te verkrijgen. Zij worden door de stijging geconfronteerd met extra kosten, aldus VEMW. In het bestreden besluit zou de ACM hiermee onvoldoende rekening hebben gehouden. Volgens VEMW zou om die reden een gedegen belangenafweging ex artikel 3:4 van de Awb ertoe moeten leiden dat de ACM de Tarieven Meerlengte voor 2021 herziet.

#### 4. Zienswijze Stedin

17. Stedin betoogt dat de door VEMW aangevoerde bezwaren ongegrond zijn. De Tarieven Meerlengte zijn volgens Stedin in overeenstemming met het kostenveroorzakingsbeginsel als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.
18. De stijging van het eenmalige aansluittarief zou in belangrijke mate het gevolg zijn van de wijziging van een – in het verleden onjuist toegepaste – rekenmethode. Als gevolg van die wijziging wordt nu uitgegaan van de kosten per tracémeerlengte. Voorts werden in het verleden de kosten voor zogenoemde “kunstwerken”, zoals boringen en boogzinkers, abusievelijk niet meegenomen in de berekeningen, zo stelt Stedin. Tot slot is volgens Stedin sprake van een kostenstijging in verband met de update van alle andere parameters die zien op gebruikte materialen en bestede uren.
19. Naar de mening van Stedin is het bestreden besluit afdoende gemotiveerd. Stedin wijst erop dat de ACM in het bestreden besluit is ingegaan op de kostenonderbouwing van de eenmalige aansluittarieven voor 2021. De ACM heeft daarbij specifiek gewezen op de kostenonderbouwing door Stedin, de vragen die de ACM hierover heeft gesteld, de aanpassing van het tarievenvoorstel en de toetsing aan wet- en regelgeving. In dat licht wijst Stedin ook naar een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB), waarin een soortgelijke onderbouwing consistent werd geacht met de aangeleverde cijfermatige kostenonderbouwing en alle door Stedin opgevoerde kostensoorten kwalificeerden als noodzakelijk voor het realiseren van een aansluiting conform de E-wet.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> CBB, 4 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:645, r.o. 3.2

20. Volgens Stedin berust het bezwaar van VEMW op de onjuiste veronderstelling dat de kostenstijging zou worden veroorzaakt doordat in het nieuwe voorstel – anders dan voorheen – rekening zou worden gehouden met de kosten voor een tweede kabel. De kostenstijging is echter het gevolg van de wijziging van een in het verleden gehanteerde onjuiste berekening, het meenemen van de kosten van zogenoemde “kunstwerken” en het updaten van de parameters voor de kosten van gebruikt materiaal en bestede uren.
21. De door VEMW gegeven fictieve rekenvoorbeelden berusten volgens Stedin op een aantal onjuiste veronderstellingen. Stedin stelt dat zij bij de berekening van de aansluitvergoeding voor meerlengte in het jaar 2020 niet is uitgegaan van één kabel in plaats van twee kabels. Voorts geeft zij aan dat in weerwil van hetgeen VEMW suggereert, Stedin niet de kosten in verband met de werkzaamheden voor de aanleg van de verbinding heeft verdubbeld. Tot slot stelt Stedin dat zij ook geen nacalculatie heeft toegepast omdat in het verleden inkomsten zouden zijn misgelopen.
22. Stedin stelt dat VEMW in haar bezwaar een onterechte verwijzing naar de zogenoemde “methode kabellengte” en “methode tracélengte” heeft opgenomen. Eerstgenoemde methode ziet op een discussie die speelde bij de periodieke aansluitvergoeding, en niet bij de berekening van de EAV. Stedin heeft altijd op tracémeerlengte gefactureerd. Er is volgens Stedin dan ook geen sprake van dat zij met de wijziging tweemaal zoveel meters als de lengte van het tracé in rekening brengt of het tarief zou hebben verdubbeld.
23. In haar reactie van 23 september 2021 heeft Stedin nogmaals benadrukt dat de kostenstijging het gevolg is van het feit dat kosten in het verleden onjuist zijn berekend, kosten van zogenoemde kunstwerken in het verleden niet in aanmerking zijn genomen en een update van een aantal relevante parameters heeft plaatsgevonden. De door Stedin bij het tarievenvoorstel gegeven onderbouwing is consistent met de aangeleverde cijfermatige kostenonderbouwing en de kostensoorten zijn noodzakelijk voor het realiseren van een aansluiting. Stedin betwist het standpunt van VEMW dat zij heeft gezocht naar nieuwe kostenposten teneinde de Tarieven Meerlengte te verhogen.
24. Stedin voert aan dat de kosten voor de aanleg van kunstwerken op de juiste wijze zijn doorberekend. In haar tarievenvoorstel heeft Stedin de juiste rekenmethode toegepast. Een substantiële stijging van de tarieven was volgens Stedin aan de orde om een goede afspiegeling van de onderliggende kosten te vormen. Deze verbeterde verdeling van de kosten leidt niet tot meer toegestane inkomsten, aldus Stedin.
25. Volgens Stedin is geen sprake van onzorgvuldige besluitvorming. Zij wijst erop dat het besluit is gebaseerd op een tarievenvoorstel dat is opgesteld in overeenstemming met de Richtlijn Controle Tarieven, en dat dit voorstel een gedetailleerde onderbouwing geeft van de tariefmutatie van de Tarieven Meerlengte 2021.
26. Tot slot voert Stedin aan dat geen sprake is van een vergoeding van ondoelmatige en inefficiënte kosten, en evenmin sprake is geweest van een onzorgvuldige belangenafweging. Een zorgvuldige belangenafweging houdt in dat in de tarieven rekening wordt gehouden met de belangen van alle partijen die gebruik maken van de dienstverlening van Stedin. Juist om die reden probeert Stedin de kosten zo precies mogelijk toe te rekenen en past zij de tarieven aan indien dit nodig blijkt om de werkelijke kosten te weerspiegelen.
27. Naar de mening van Stedin dient het bezwaar van VEMW dan ook ongegrond te worden verklaard.

## 5. Beoordeling bezwaar door de ACM

### 5.1 Inleiding

28. De ACM komt tot de conclusie dat de bezwaargronden van VEMW geen doel treffen. De ACM licht dit hierna toe. Daarbij wordt in paragraaf 5.2 eerst ingegaan op de discussie ‘kabelmeerlengte’ versus ‘tracémeerlengte’. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 stilgestaan bij de uitgangspunten van de tariefregulering in brede zin. Vervolgens zal de ACM in paragraaf 5.4 ingaan op de kostenonderbouwing in het tarievenvoorstel van Stedin en ten slotte in paragraaf 5.5 toelichten waarom de bezwaren van VEMW hiertegen ongegrond zijn.
29. Bij de beoordeling van het tarievenvoorstel dient de ACM de centrale vraag te beantwoorden of de door Stedin aangeleverde kostenonderbouwing voor de tariefmutaties toereikend is. De ACM beantwoordt deze vraag bevestigend.

### 5.2 Discussie ‘kabelmeerlengte’ versus ‘tracémeerlengte’

30. De ACM stelt voorop dat een deel van het door VEMW ingediende bezwaar gebaseerd lijkt te zijn op een misverstand omtrent de begrippen ‘kabelmeerlengte’ en ‘tracémeerlengte’ die Stedin heeft gebruikt in haar toelichting op de kostenstijging, van 16 oktober 2020.<sup>3</sup> Anders dan VEMW in haar bezwaarschrift lijkt te suggereren, brengt Stedin de kosten voor de aanleg van een tracé niet dubbel in rekening.
31. In het kader van de periodieke aansluitvergoeding (hierna: de PAV) is in het totstandkomingstraject van de Tarievenbesluiten een discussie gevoerd over het onderscheid in de methodes die de verschillende netbeheerders hanteren bij de berekening van het meerlengtevolume voor de PAV. Stedin berekent dit volume op basis van de tracélengte, terwijl een aantal andere netbeheerders dit tarief berekent op basis van de extra kabellengte.<sup>4</sup>
32. In deze zaak is echter bezwaar gemaakt tegen de vaststelling van de Tarieven Meerlengte bij de EAV. Bij de berekening van de EAV voor een standaardaansluiting wordt uitgegaan van twee kabels per tracé.<sup>5</sup> In het geval van Stedin zijn de kosten die ten grondslag liggen aan de tarieven meerlengte EAV, in het verleden abusievelijk geregeld berekend op basis van de kosten per kabelmeerlengte, terwijl per tracémeerlengte werd gefactureerd. Dit heeft tot een onjuiste uitkomst geleid, die zij in haar voorstel voor 2021 heeft gecorrigeerd.<sup>6</sup>
33. Dat Stedin in 2021 factureert op tracémeerlengte en op basis van de kosten per tracémeerlengte, volgt ook uit de cijfermatige kostenonderbouwing die Stedin op 25 september 2020<sup>7</sup> en 16 oktober

<sup>3</sup> Dossierstuk nummer 8, ACM/IN/560814.

<sup>4</sup> Dossierstuk nummer 3, ACM/IN/597479; dossierstuk nummer 4, ACM/IN/596261.

<sup>5</sup> Zie voor gewenste aansluitcapaciteit 0,3 MVA tot en met 3 MVA met zuivere MS-aansluiting bijlage A.4 van de Tariefcode elektriciteit.

<sup>6</sup> Zie de toelichting van Stedin van 16 oktober 2020, dossierstuk nummer 8, ACM/IN/560814, en de reactie van Stedin op het bezwaarschrift van VEMW d.d. 17 juni 2021, randnummer 20.

<sup>7</sup> Bijlage bij dossierstuk nummer 6, ACM/IN/539542.

2020<sup>8</sup> aan de ACM heeft toegestuurd. In de aangeleverde kostenonderbouwing heeft Stedin bij de kolom "overige factoren" gespecificeerd dat zij het tarief in eerste aanleg presenteert per meter kabel meerlengte. De uiteindelijke berekening is echter per tracémeerlengte, omdat ook per tracé wordt gefactureerd. Om die reden wordt het tarief per kabel meerlengte, dat de helft van de totale kosten dekt, met 2 vermenigvuldigd om tot het kostendekkende tarief per tracé te komen.

34. Anders dan VEMW stelt, worden hiermee dan ook geen kosten dubbel in rekening gebracht. Feitelijk kwam de situatie vóór de correctie door Stedin er juist op neer dat zij abusievelijk de helft van de kosten die met de dienst samenhangen, niet factureerde.

### 5.3 Uitgangspunten reguleringsmethode en kostengeoriënteerde tarieven

35. Het bestreden besluit dient in samenhang te worden gezien met de algehele systematiek van tariefregulering. De regionale netbeheerders zijn onderworpen aan een systeem van maatstafefficiëntie, waarbij iedere reguleringsperiode de toegestane inkomsten en doelmatigheidsprikkel per netbeheerder worden vastgesteld. De netbeheerder dient vervolgens jaarlijks een voorstel voor de tarieven in, waarna de ACM dit voorstel toetst en de tarieven vaststelt.
36. In het methodebesluit<sup>9</sup> en het x-factorbesluit<sup>10</sup> worden de toegestane inkomsten en de doelmatigheidsprikkel vastgesteld. Op deze wijze wordt vooraf vastgelegd wat de hoogte is van de totale inkomsten van de activiteiten die vallen onder de tariefregulering, en wordt de netbeheerder geprikkeld om zijn efficiëntie te verbeteren. Deze totale inkomsten inclusief tariefcorrecties zijn de inkomsten die een netbeheerder maximaal met de aansluit- en transporttarieven mag verdienen.
37. Anders dan VEMW lijkt te suggereren, heeft een verhoging van de Tarieven Meerlengte geen invloed op de hoogte van de totale toegestane inkomsten van Stedin. De totale toegestane inkomsten, gebaseerd op de efficiënte en doelmatige kosten, zijn immers vastgesteld aan de hand van het methodebesluit, de x-factor en de q-factor. Deze zijn door VEMW niet betwist en staan in deze procedure ook niet ter discussie. Zij maken geen onderdeel uit van het bestreden besluit.
38. De ACM volgt VEMW dan ook niet in haar betoog dat Stedin als gevolg van het tarievenbesluit ondoelmatige of inefficiënte kosten vergoed krijgt. In de huidige systematiek van outputregulering in combinatie met maatstafefficiëntie vindt de beoordeling van de efficiëntie van Stedin plaats op het niveau van de toegestane inkomsten. De aangeleverde kostenonderbouwing wordt niet per tariefcategorie getoetst op efficiëntie, maar, zoals hiervoor toegelicht, per reguleringsperiode beoordeeld bij de vaststelling van de x-factor.
39. Op grond van artikel 41b, eerste lid, van de E-wet zendt de netbeheerder jaarlijks aan de ACM een voorstel voor de tarieven die deze ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de taken als bedoeld in artikel 16 van de E-wet. Bij dit voorstel neemt de netbeheerder onder meer het uitgangspunt van kostenoriëntatie en de tariefstructuren zoals vastgelegd in de Tarievcodes Elektriciteit in acht, alsmede de door de ACM vastgestelde x-factor, q-factor, rekenvolumina en wettelijke formule.

<sup>8</sup> Bijlage bij dossierstuk nummer 8, ACM/IN/560814.

<sup>9</sup> Besluit van de ACM van 24 januari 2019 met kenmerk ACM/UIT/505473.

<sup>10</sup> Besluit van de ACM van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/UIT/540406.

40. Het uitgangspunt van kostenoriëntatie is opgenomen in artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet. Dit uitgangspunt brengt mee dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers die betrekking hebben op de diensten die deze kosten veroorzaken. De verhouding tussen de te onderscheiden tarieven die een netbeheerder in rekening brengt voor de verschillende diensten die hij levert, wordt bepaald door de kosten die de netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te kunnen leveren.<sup>11</sup> Concreet betekent dit in deze zaak dat de kosten die een netbeheerder via de gereguleerde tarieven in rekening brengt voor de aansluitdienst een afspiegeling dienen te zijn van de gemiddelde kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en/of realisatie van aansluitdiensten.
41. In de toelichting op artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet, heeft de wetgever opgemerkt dat indien de tarieven geen goede afspiegeling (meer) vormen van de onderliggende kosten een wijziging van de verhouding tussen de gereguleerde tarieven gewenst is.<sup>12</sup> In een dergelijk geval zou anders immers sprake zijn van een gebrekkige kostenoriëntatie die leidt tot een situatie waarin de kosten van bepaalde diensten feitelijk gesubsidieerd worden ten laste van de tarieven voor andere diensten.
42. Indien een netbeheerder een tariefmutatie voorstelt die afwijkt van de gemiddeld verwachte tariefmutatie, dient deze vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie nader te worden onderbouwd.<sup>13</sup> Uit de door de netbeheerder aangeleverde kostenonderbouwing moet daarbij blijken dat een afwijking van de verwachte tariefmutatie noodzakelijk is om specifiek voor de betreffende afnamecategorie tot een meer kostengeoriënteerd tarief te komen. Het voorstel van de netbeheerder wordt vervolgens onder meer getoetst aan de zogenoemde Richtlijnen Controle Tarieven.<sup>14</sup>

## 5.4 Beoordeling tarievenvoorstel Stedin

43. Stedin heeft een voorstel ingediend waarbij sprake is van een tariefmutatie voor de Tarieven Meerlengte in het jaar 2021. Stedin heeft daartoe een kostenonderbouwing aangeleverd. Uit deze kostenonderbouwing is de ACM gebleken dat de tariefmutatie het gevolg is van kosten die niet gedekt werden door de tarieven die Stedin in de voorgaande jaren hanteerde. De ACM heeft daarom in het bestreden besluit geoordeeld dat de door Stedin voorgestelde tariefmutatie voor de Tarieven Meerlengte in overeenstemming is met het uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.
44. Zoals in paragraaf 5.1 aangegeven, dient bij de beoordeling van de door Stedin voorgestelde tariefmutatie de vraag te worden beantwoord of de aangeleverde kostenonderbouwing toereikend is. Daarbij dient te worden beoordeeld of de onderbouwing consistent is met de aangeleverde cijfermatige kostenonderbouwing en of de opgevoerde kostensoorten kwalificeren als noodzakelijk voor het realiseren van een aansluiting in de zin van de E-wet en de Tarievenscode Elektriciteit.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2003/2004, 29372, nr. 11, p. 28.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Besluit van de ACM van 25 november 2020 met kenmerk ACM/UIT/544038, randnummer 71 e.v.

<sup>14</sup> De Richtlijnen Controle Tarieven zijn opgenomen in de tarievenmodule die jaarlijks wordt toegestuurd aan de netbeheerders en is onder meer te raadplegen via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/voorstel-stedin-voor-tarieven-2021-regionaal-netbeheer-elektriciteit>.

<sup>15</sup> Zoals door de ACM uiteengezet in haar besluit van 9 mei 2017 met kenmerk ACM/DJZ/2017/202678\_OV, door het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevestigd in CBb, 4 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:645, r.o. 3.1 en 3.2.



45. Op 9 september 2020 heeft de ACM aan Stedin het verzoek gestuurd om een tarievenvoorstel als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet in te dienen. Bij haar voorstel heeft Stedin een afzonderlijke kostenonderbouwing toegestuurd.<sup>16</sup> Het tarievenvoorstel van Stedin is op 8 oktober 2020 op de website van de ACM gepubliceerd.<sup>17</sup> De ACM beoordeelt of het tarievenvoorstel voldoet aan hetgeen is bepaald in de E-wet en de Tarieencode elektriciteit. Daartoe toetst de ACM het voorstel onder meer aan de hiervoor genoemde Richtlijnen Controle Tarieven, die de ACM bij het verzoek aan de netbeheerders om een voorstel in te dienen heeft medegedeeld.<sup>18</sup>
46. Naar aanleiding van de beoordeling van het tarievenvoorstel heeft de ACM aan Stedin om een nadere onderbouwing verzocht en een tweetal vragen gesteld over de kostenonderbouwing voor de Tarieven Meerlengte.<sup>19</sup> Stedin heeft vervolgens op 16 oktober 2020 op de door de ACM gestelde vragen gereageerd.<sup>20</sup> De onderbouwing van de door Stedin voorgestelde tariefmutatie bevatte een gedetailleerde cijfermatige kostenonderbouwing waarbij per aansluitcategorie de verschillende gemiddelde kosten voor onder meer materiaal, uren en overige kostensoorten zijn opgenomen.
47. In deze onderbouwing, die voorafgaand aan de vaststelling van de tarieven is gegeven, heeft Stedin onder meer ook uitgewerkt wat de gemiddelde kosten voor bijvoorbeeld kunstwerken en manuren zijn. De ACM deelt dan ook niet het standpunt van VEMW, dat Stedin achteraf kostenposten heeft “gezocht” om de tariefstijging in deze procedure te onderbouwen.
48. In reactie op de vragen van de ACM heeft Stedin onder meer toegelicht dat (een deel van de) kostenstijging het gevolg is van de hiervoor in paragraaf 5.2 besproken correctie in de berekeningsmethodiek voor het meerlengtevolume per tracé.<sup>21</sup> Deze toelichting was consistent met de aangeleverde cijfermatige kostenonderbouwing.<sup>22</sup>
49. Na de toelichting van Stedin heeft de ACM aan de hand van de geleverde cijfermatige kostenonderbouwing geoordeeld dat de onderbouwing van de tariefmutatie toereikend was en de tarieven vastgesteld.<sup>23</sup> Anders dan VEMW betoogt, is dan ook geen sprake geweest van een onzorgvuldig genomen besluit dat is uitgegaan van een zeer summiere onderbouwing.

## 5.5 Beoordeling kostenonderbouwing tariefmutatie en bezwaar

50. Naar aanleiding van het bezwaar van VEMW heeft de ACM de Tarieven Meerlengte opnieuw beoordeeld. Daarbij heeft zij aan Stedin gevraagd om schriftelijk op de bezwaren van VEMW te reageren. Ook in bezwaar concludeert de ACM dat de door Stedin aangeleverde onderbouwing consistent is met de aangeleverde cijfermatige kostenonderbouwing.
51. Voorts constateert de ACM dat alle door Stedin opgevoerde kostensoorten kwalificeren als noodzakelijk voor het realiseren van een aansluiting in de zin van de E-wet en de Tarieencode Elektriciteit en daarmee terecht zijn opgevoerd als kosten die gedekt dienen te worden door het gereguleerde aansluittarief. Anders dan VEMW in haar bezwaarschrift betoogt, leidt het bestreden

<sup>16</sup> Bijlage bij dossierstuk nummer 6, ACM/IN/539542.

<sup>17</sup> Zie: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/voorstel-stedin-voor-tarieven-2021-regionaal-netbeheer-elektriciteit>.

<sup>18</sup> Besluit van de ACM van 25 november 2020 met kenmerk ACM/UIT/544038, randnummers 7 en 69.

<sup>19</sup> Dossierstuk nummer 7, ACM/UIT/543596.

<sup>20</sup> Dossierstuk nummer 8, ACM/IN/560814.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Bijlage bij dossierstuk nummer 8, ACM/IN/560814.

<sup>23</sup> Besluit van de ACM van 25 november 2020 met kenmerk ACM/UIT/544038, randnummer 71 e.v.



besluit dan ook niet tot strijdigheid met het kostenveroorzakingsbeginsel als vervat in artikel 41b, eerste lid, onder a, van de E-wet. De ACM zal hier in deze paragraaf nog nader op ingaan en toelichten waarom de bezwaargronden van VEMW op dit punt geen doel treffen.

52. Bij haar oorspronkelijke tarievenvoorstel heeft Stedin een cijfermatige onderbouwing gegeven van de Tarieven Meerlengte. Daarin heeft zij, uitgesplitst naar afnemerscategorie (>1.000 kVA t/m 1.750 kVA, >1.750 kVA t/m 3.000 kVA en >3.000 kVA t/m 10.000 kVA), een overzicht gegeven van de gemiddelde kosten voor de diverse aan de aansluitdienst te relateren kostensoorten. Tevens heeft Stedin in haar onderbouwing onderscheid gemaakt tussen materiaalkosten, manuren en zogenoemde servicekosten. Deze drie categorieën zijn in de onderbouwing vervolgens gedetailleerd uitgesplitst in diverse kostenposten. Zo omvat de categorie materiaalkosten onder meer de kosten van mantelbuizen, afdekplaten en verbindingsmoffen. De categorie servicekosten omvat onder meer de kosten van graafwerkzaamheden, het aanleggen van kunstwerken en de kosten van straatwerk.
53. Stedin heeft toegelicht dat de stijging van de Tarieven Meerlengte vooral het gevolg is van een correctie voor een in het verleden onjuist toegepaste rekenmethode, waardoor bij de Tarieven Meerlengte abusievelijk werd gefactureerd op basis van kabelmeerlengte in plaats van tracémeerlengte.<sup>24</sup> Uit een analyse van kostprijdsdata en projecten in de voorgaande jaren is gebleken dat de eenmalige aansluittarieven hierdoor voor het tariefjaar 2020 de daadwerkelijke kosten niet dekten. Stedin heeft om deze reden voor het tariefjaar 2021 de juiste rekenmethode ten grondslag gelegd aan de Tarieven Meerlengte, met een kostenstijging tot gevolg.
54. In reactie op het bezwaar van VEMW heeft Stedin uitvoerig toegelicht dat de stijging van de Tarieven Meerlengte mede het gevolg is van het feit dat kosten voor zogenoemde kunstwerken, zoals gestuurde boringen en boogzinkers, voorheen ten onrechte niet waren opgenomen in de berekening van de kosten, hetgeen leidt tot een additionele stijging van 47,- EURO per meter tracélengte.<sup>25</sup> Verder zijn ook andere parameters als gebruikte materialen en bestede uren onderhevig geweest aan een relatief beperkte kostenstijging.
55. De ACM concludeert dat deze (aanvullende) onderbouwing consistent is met de cijfermatige onderbouwing die Stedin bij haar aangepaste voorstel voorafgaand aan het bestreden besluit heeft toegestuurd. De hiervoor in randnummer 46 genoemde uitgesplitste kostensoorten waar de cijfermatige onderbouwing betrekking op heeft, houden alle verband met materialen en werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het realiseren van een aansluiting. Ook na de hernieuwde beoordeling in bezwaar komt de ACM daarom tot de conclusie dat de onderbouwing van de voorgestelde tariefmutaties toereikend is. Daaraan doet niet af de opmerking van VEMW dat de eenmalige aansluittarieven meerlengte 2021 die Liander N.V. en Enexis Netbeheer B.V. hanteren beduidend lager zijn dan die van Stedin. Van strijdigheid met het kostenveroorzakingsbeginsel als bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, is niet gebleken. Het bezwaar van VEMW dient op dit punt dan ook ongegrond te worden verklaard.
56. Stedin heeft verder voldoende aannemelijk gemaakt dat de kostenstijging voor zogenoemde kunstwerken voor de laagste aansluitcategorie procentueel zwaarder doorwerkt omdat deze relatief gezien het laagste tarief kent. De ACM wijst in dat verband ook op een soortgelijke discussie die aan de orde was in een eerdere procedure over de EAV waarbij de kostenstijging relatief minder zwaar

<sup>24</sup> Dossierstuk nummer 8, ACM/IN/560814.

<sup>25</sup> Schriftelijke zienswijze d.d. 17 juni 2021 van Stedin naar aanleiding van het bezwaarschrift, ACM/IN/622836, randnummer 22.

doorwerkte voor grootverbruikers omdat zij hogere totale kosten kenden.<sup>26</sup> In weerwil van hetgeen VEMW betoogt, kan hieruit dan ook niet worden afgeleid dat de kosten voor kunstwerken op een onjuiste wijze zijn doorberekend in de Tarieven Meerlengte.

57. Tot slot merkt de ACM nog op dat nu de onderbouwing die Stedin heeft gegeven consistent is met de cijfermatige onderbouwing, en de daarin aangedragen kostensoorten verband houden met de realisatie van de aansluitdienst, geen grond is voor de stelling van VEMW dat Stedin door middel van de tariefstijging poogt misgelopen inkomsten verkapt na te calculeren.
58. Van een onzorgvuldige belangenafweging is evenmin sprake. Het uitgangspunt van artikel 41b, eerste lid, onder a, van de E-wet is immers juist dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers die betrekking hebben op de diensten die deze kosten veroorzaken. Dat uitgangspunt ligt ten grondslag aan de voorgestelde tariefmutatie.

## 5.6 Conclusie

59. Het bezwaar van VEMW is ongegrond. De ACM concludeert dat de door Stedin gegeven onderbouwing van de tariefmutaties toereikend is. Hetgeen VEMW in bezwaar heeft aangevoerd geeft geen aanleiding om het bestreden besluit te herroepen.

## 6. Besluit

60. De ACM verklaart het bezwaar van VEMW ongegrond.

Den Haag, 15 december 2021

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

mr. M.T.P.J. van Oers  
Directeur Juridische Zaken

*Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*

<sup>26</sup> CBb, 4 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:645, r.o. 3.1 en 3.2.