



Ons kenmerk: ACM/DE/2013/103999/227
Zaaknummer: 103999 Methodebesluit NE6R

ONTWERP METHODEBESLUIT REGIONALE NETBEHEERDERS ELEKTRICITEIT 2014 – 2016

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Pagina
1/111

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl



Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	4
2	Procedure van totstandkoming van dit besluit	6
3	Wettelijk kader	8
4	Context van dit besluit	10
4.1	Inhoudelijke context.....	10
4.2	Samenhang met andere besluiten	12
5	Beoordelingskader	16
5.1	Het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering	16
5.2	Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk.....	17
5.3	Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid	17
5.4	Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport.....	20
5.5	Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau.....	22
6	Relevante ontwikkelingen en inzichten	25
6.1	Behaalde resultaten: Rapport Berenschot	25
6.2	Toekomstbestendigheid: Rapport PricewaterhouseCoopers	25
6.3	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek.....	28
7	Uitgangspunten van de methode van regulering	31
7.1	Tariefregulering en maatstafconcurrentie.....	31
7.2	Duur van de reguleringsperiode	34
7.3	Toepassing van de x-factor en rekenvolumina.....	35
8	Methode tot vaststelling van de x-factor	37
8.1	Kernbegrippen	37
8.2	Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters.....	39
8.2.1	Redelijk rendement	40
8.2.2	Regulatorische kosten.....	42
8.2.3	Samengestelde output	46
8.3	Stap 2: Bepalen van de begininkomsten	59
8.3.1	Begininkomsten op het efficiënte kostenniveau?	60
8.3.2	Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2013.....	61
8.3.3	Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2013	64
8.3.4	Resultaat	81
8.4	Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten.....	82
8.4.1	Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2016.....	82
8.4.2	Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2016	83
8.4.3	Resultaat	83



8.5	Stap 4: Bepalen van de x-factor	84
9	Methode tot vaststelling van de q-factor	85
9.1	Kernbegrippen	85
9.2	Stap 1: Meting van de kwaliteit	86
9.3	Stap 2: Bepaling van de waardering door afnemers	91
9.4	Stap 3: Bepaling van de kwaliteitsprestatie	92
9.5	Stap 4: Bepaling van de afwijking van de gemiddelde kwaliteit	94
9.6	Stap 5: Bepaling van de q-factor	95
9.7	Resultaat	96
9.8	Voornemen voor zevende reguleringsperiode	98
10	Methode tot vaststelling van de rekenvolumina	103
11	Relatie tot tarievenbesluiten	105
12	Dictum	109
	Begrippenlijst	110

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules

Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC



1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). 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.¹ Dit besluit is van toepassing op alle netbeheerders die elektriciteitsnetten in beheer hebben en als netbeheerder zijn aangewezen² met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet (hierna: regionale netbeheerders elektriciteit of netbeheerders). Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT), stelt ACM separaat de methode van regulering vast.³
2. Met dit besluit stelt ACM een methode tot vaststelling van de x-factor, een methode tot vaststelling van de q-factor en een methode tot vaststelling van de rekenvolumina voor regionale netbeheerders elektriciteit (hierna: methodebesluit) vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 (hierna: zesde reguleringsperiode). ACM bouwt in belangrijke mate voort op eerder genomen besluiten, daarover gevolgd rechterlijke procedures en uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb).
3. ACM is zich ervan bewust dat er voorstellen tot wijziging van de E-wet bij de Tweede Kamer zijn ingediend. ACM stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben en dat zij de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen. ACM abstraheert daarom in dit ontwerp-besluit van deze wijzigingen. Mochten de wijzigingen vóór het vaststellen van het definitieve methodebesluit alsnog eenduidig vast te stellen zijn, dan zal ACM daar in dit definitieve besluit rekening mee houden.

Opbouw van het besluit

4. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt allereerst de procedure beschreven die is gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. Vervolgens beschrijft ACM in de hoofdstukken 3 tot en met 5 welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van ACM bij de totstandkoming van de methode tot vaststelling

¹ Tot 1 april 2013 lag deze bevoegdheid bij de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit. In dit besluit is geabstraheerd van deze situatie, met als gevolg dat ook alle handelingen van voor 1 april 2013 worden toegeschreven aan ACM.

² In casu: Cogas Infra & Beheer B.V. (hierna: Cogas), DELTA Netwerkbedrijf B.V. (hierna: DNWB), Endinet B.V. (hierna: Endinet), Enexis B.V. (hierna: Enexis), Liander N.V. (hierna: Liander), N.V. RENDO (hierna: Rendo), Stedin B.V. (hierna: Stedin) en Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland).

³ Ingevolge artikel 41, tweede lid, van de E-wet.



van de x-factor, van de q-factor en van de rekenvolumina te motiveren. In hoofdstuk 6 schetst ACM aan de hand van een tweetal onderzoeken een aantal belangrijke ontwikkelingen en inzichten die zij heeft meegewogen bij het opstellen van dit besluit. Voorts bespreekt ACM in dit hoofdstuk welke wijzigingen in de methode zij heeft doorgevoerd ten opzichte van de tijdens de vijfde reguleringsperiode geldende methode.

5. Vervolgens geeft ACM in hoofdstuk 7 een beschrijving van de uitgangspunten van de reguleringsystematiek en in hoofdstuk 8 wordt de methode tot vaststelling van de x-factor beschreven. ACM gaat hierbij ook in op de kernbegrippen met betrekking tot de x-factor. Vervolgens beschrijft ACM in hoofdstuk 9 de methode tot vaststelling van de q-factor en in hoofdstuk 10 de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. Hoofdstuk 11 beschrijft de relatie tussen dit methodebesluit en de toekomstig jaarlijks vast te stellen tarievenbesluiten tijdens de zesde reguleringsperiode. ACM eindigt het besluit met haar dictum in hoofdstuk 12.
6. Na de hoofdstukken volgt de begrippenlijst. Deze, niet uitputtende, lijst bevat een overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

7. ACM heeft twee bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit.
8. 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.



2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

9. Ingevolge artikel 41, eerste lid, van de E-wet 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 elektriciteitsmarkt.
10. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informierend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor de regionale netbeheerders gas en elektriciteit, TenneT en Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS). Voor de klankbordgroep heeft ACM de regionale netbeheerders, GTS, TenneT, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen uitgenodigd.⁴
11. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van achttien organisaties zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.⁵ Er hebben in totaal tien bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan de eerste plaatsvond op 9 februari 2012 gevolgd door bijeenkomsten op 29 maart 2012, 24 augustus 2012, 5 oktober 2012, 11 oktober 2012, 14 november 2012, 6 december 2012, 13 december 2012, 20 december 2012 en 12 maart 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen en alle voorafgaand aan de publicatie van onderhavig besluit ontvangen standpunten verwoord in correspondentie in aanmerking genomen in haar besluitvorming. De documenten zijn gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.
12. Daarnaast heeft ACM over een aantal specifieke onderwerpen apart met netbeheerders overlegd. Doel van deze overleggen was het verkrijgen van technische of financiële informatie van de netbeheerders. Deze overleggen hebben plaatsgevonden op 4 september, 23 oktober en 18 december 2012 en 19 februari 2013. ACM heeft de conclusies van deze overleggen tijdens latere bijeenkomsten met de klankbordgroep teruggekoppeld aan alle betrokken partijen.

⁴ ACM merkt op dat het merendeel van de genodigden niet belanghebbend is bij alle methodebesluiten, maar slechts bij één of enkele methodebesluiten.

⁵ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van DELTA Netwerkbedrijf B.V. (hierna: DNWB), Endinet B.V. (hierna: Endinet), European Federation of Energy Traders (hierna: EFET), Energie-Nederland, Enexis B.V. (hierna: Enexis), Federatie voor de Metaal- en Electrotechnische Industrie (hierna: FME-CWM), GTS, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland samen met Ondernemersorganisatie Glaskracht Nederland (hierna: LTO Glaskracht), Liander N.V. (hierna: Liander), Netbeheer Nederland, Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (hierna: Nogepe), N.V. RENDO (hierna: Rendo), Stedin B.V. (hierna: Stedin), de Stichting Duurzame Energie Koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW), Vereniging Gasopslag Nederland (hierna: VGN) en Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland).



13. ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de voorbereiding van dit besluit.
14. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure legt ACM op 1 mei 2013 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage. Tegelijk met de terinzagelegging geeft ACM in de Staatscourant van 1 mei 2013 kennis van het ontwerpbesluit. Bovendien publiceert ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.
15. Op 31 mei 2013 zal ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsvinden. Het verslag van de hoorzitting publiceert ACM te zijner tijd op de internetpagina van ACM. Ook zal ACM de schriftelijke zienswijzen publiceren op dezelfde internetpagina. Deze zienswijzen worden mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzenperiode. In dit besluit geeft ACM te zijner tijd haar reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze leidt tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, dan zal ACM dit in het definitieve besluit duidelijk aangegeven.



3 Wettelijk kader

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

Bevoegdheidsgrondslag

17. De bevoegdheidsgrondslag van dit besluit is vastgelegd in artikel 41, eerste lid, van de E-wet. Dit artikel luidt:

“De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt, 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, voor netbeheerders, met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast.”

18. Artikel 41, derde lid, van de E-wet 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 economische verkeer gebruikelijk en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd.”

19. Artikel 41, vierde lid, van de E-wet 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.”

20. Artikel 41, vijfde lid, van de E-wet luidt:

“De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 41b, 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.”⁶

⁶ In artikel 41b, eerste lid, van de E-wet is bepaald dat iedere netbeheerder die het transport voor elektriciteit 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 de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, van de E-wet.



Overige relevante wetgeving

21. Per 1 juli 2011⁷ heeft ACM een nieuwe bevoegdheid gekregen in relatie tot het methodebesluit. ACM kan aan het begin van een reguleringsperiode de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Artikel 41c, vierde lid, van de E-wet stelt hierover het volgende:
- “4. Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 41, 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 41b, 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.”⁸*

9/111

⁷ Staatsblad 2010, nr. 810.

⁸ Dit artikel verwijst naar artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van onderhavig besluit.



4 Context van dit besluit

22. 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 elektriciteitsmarkt waar dit besluit betrekking op heeft en hoe dit besluit samenhangt met andere besluiten van ACM.

4.1 Inhoudelijke context

23. ACM houdt onafhankelijk toezicht op de elektriciteitsmarkt met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De elektriciteitsmarkt bestaat uit de segmenten productie, levering en transport van elektriciteit. Bij productie en levering van elektriciteit 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 elektriciteit is dit niet het geval. Afnemers met een aansluiting op een bepaald net 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.
24. 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.⁹ De aanwijzing van een netbeheerder heeft instemming van de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister).¹⁰ TenneT is aangewezen als beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijk hoogspanningsnet aangesloten, maar op een fijnmazig elektriciteitsdistributienet met een regionaal karakter (hierna: distributienet). Via het landelijk hoogspanningsnet en het distributienet komt de elektriciteit uiteindelijk terecht bij de afzonderlijke afnemers. Beheerders van dergelijke distributienetten worden ook wel regionale netbeheerders genoemd. Dit besluit heeft betrekking op de regionale netbeheerders elektriciteit.
25. De hoogspanningsnetten (hierna: HS-netten) van Stedin en van Liander-Randmeren vallen niet onder het beheer van TenneT. Deze netten zijn onderworpen aan zogenaamde Cross Border Lease-contracten. In artikel VIA, eerste lid, van de Wet onafhankelijk netbeheer is bepaald dat de beheeroverdracht van de HS-netten in overeenstemming dient te zijn met de rechten van derden die voortvloeien uit een overeenkomst met betrekking tot deze netten, vastgelegd in Cross Border Lease-contracten. In het instemmingsbesluit van 2 maart 2012 van de Minister staat opgenomen dat de Cross Border Lease-contracten naar het zich laat

⁹ Ingevolge artikel 10, negende lid, van de E-wet. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de E-wet wordt een producent, leverancier of handelaar niet aangewezen als netbeheerder.

¹⁰ Ingevolge artikel 12, tweede lid, van de E-wet.



aanzien niet binnen afzienbare tijd zullen worden beëindigd.¹¹ Deze HS-netten blijven daarom ook in de zesde reguleringsperiode onderdeel van de reguleringsystematiek voor de regionale netbeheerders elektriciteit.

11/1111

26. In de E-wet zijn de beheertaken voor netbeheerders bepaald. Een netbeheerder heeft onder meer tot taak om de door hem beheerde netten in werking te hebben, te onderhouden en de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen.¹² Daarnaast heeft een netbeheerder onder meer tot taak om de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij hij in overweging moet nemen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie die de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit kunnen ondervangen.¹³ Netbeheerders hebben er belang bij dat zij de kosten (inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers) die zij maken om te voldoen aan de wettelijke beheertaken, kunnen terugverdienen. Omdat de netbeheerders de noodzakelijke kosten vergoed kunnen krijgen via de transport- en aansluittarieven, komt door de regulering de kwaliteit, en daarmee de transportzekerheid van elektriciteit niet in gevaar.
27. Ingevolge de artikelen 10, 12 en 16 van de E-wet hebben netbeheerders een wettelijk monopolie. Zij ondervinden bij het beheer van hun netten geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat een netbeheerder onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven rekent of tussen verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden in dergelijke gevallen benadeeld. Afnemers zijn gebaat bij bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de netbeheerder en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Ook indien de netbeheerder een hoger rendement behaalt dan in het economisch verkeer gebruikelijk, worden afnemers benadeeld. Dat afnemers in dergelijke gevallen benadeeld worden klemt des te meer, omdat zij niet in staat zijn om te kiezen voor een aansluiting op een distributienet van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”*.¹⁴
28. De wetgever heeft ACM daarom belast met de taak om een methode vast te stellen waarmee netbeheerders *“een prikkel krijgen om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie”*¹⁵ en *“netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering”*¹⁶ krijgen. Indien dat het geval is, resulteert naar de mening van ACM een optimale balans tussen de prijs en de kwaliteit van de geleverde diensten. Met de

¹¹ Brief van Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2 maart 2012, ETM/EM/11175400.

¹² Ingevolge artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b van de E-wet.

¹³ Ingevolge artikel 16, eerste lid, onderdeel c van de E-wet.

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

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

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



vaststelling van een dergelijke methode reguleert ACM het gedrag van deze bedrijven die zich in een monopolioïde situatie bevinden. ACM beoogt daarmee een optimale balans te vinden tussen de belangen van de diverse betrokkenen. Toepassing van een dergelijke methode leidt uiteindelijk tot een x-factor, een q-factor en rekenvolumina voor elke netbeheerder afzonderlijk. De x-factor, q-factor en de rekenvolumina leiden op hun beurt weer tot de tarieven die elke netbeheerder ten hoogste mag berekenen voor de gereguleerde diensten die hij aanbiedt. Kortom, op deze wijze bevordert ACM door middel van marktwerking de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders en de meest doelmatige kwaliteit van het transport zoals bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de E-wet.

4.2 Samenhang met andere besluiten

Van methodebesluit...

29. Jaarlijks stelt ACM in afzonderlijke tarievenbesluiten de maximum transporttarieven vast die elke netbeheerder in rekening mag brengen. ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze transporttarieven 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.
30. ACM stelt met dit methodebesluit drie (rekenkundige) onderdelen vast: één methode tot vaststelling van de x-factor, één methode tot vaststelling van de q-factor en één methode tot vaststelling van de rekenvolumina.

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

31. Vervolgens past ACM de methoden uit het methodebesluit toe om onder meer de hoogte van de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk vast te stellen (hierna: x-factor-, q-factor - en rekenvoluminabesluit). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41a, eerste en tweede lid, van de E-wet:

“1. Ten behoeve van het voorstel, bedoeld in artikel 41b, stelt de Autoriteit Consument en Markt voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor dezelfde periode als waarvoor het besluit geldt op grond van artikel 41, eerste lid, vast:

- a. de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering,*
- b. de kwaliteitsterm, en*
- c. het rekenvolume van elk tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld.*

2. de Autoriteit Consument en Markt kan het in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde rekenvolume gedurende in de aanhef van dat lid bedoelde periode wijzigen.”



...naar tarievenbesluiten

32. 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 (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 41b, eerste en tweede lid, van de E-wet:

“1. Iedere netbeheerder zendt jaarlijks voor 1 oktober aan De Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, met uitzondering van onderdeel p, 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 36 of 37,*
- c. het bepaalde bij of krachtens artikel 41a, en*
- d. de formule*

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

waarbij

TI_t = de totale inkomsten uit de tarieven in het jaar t , te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in jaar t en het op basis van artikel 41a, eerste lid, 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 jaar $t-1$ en het op basis van artikel 41a, eerste lid, 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 20d of 20e, tweede of derde lid, voor zover de kosten doelmatig zijn;

f. [dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

g. 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.”

33. Bovendien kent de E-wet sinds 1 juli 2011 een nieuwe regeling omtrent de kosten die een netbeheerder inzake de uitvoering van de transporttaken bij een andere netbeheerder in rekening brengt. Artikel 41b, tweede lid, van de E-wet regelt dit als volgt:
- “2. De geschatte kosten die een netbeheerder voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 16, eerste lid, bij een andere netbeheerder in rekening zal brengen, worden zonder toepassing van de formule, bedoeld in het eerste lid, onder d, toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van deze andere netbeheerder. Het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde kosten wordt betrokken bij de vaststelling van de totale inkomsten uit de tarieven van de andere netbeheerder in een volgend jaar.”*
34. Met ingang van 1 juli 2011 is de oorspronkelijk in artikel 41b, tweede lid, van de E-wet vervatte regeling voor de vergoeding van aanmerkelijke investeringen vervangen door de regeling voor de vergoeding van uitbreidingsinvesteringen, onder andere neergelegd in het hierboven genoemde artikel 41b, eerste lid, onder e, van de E-wet.
35. Voor aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voorafgaand aan de datum van 1 juli 2011, heeft de wetgever voorzien in overgangsrecht. Artikel IIIA van de Wet van 2 december 2010 luidt:
- “Voor uitzonderlijke en aanmerkelijke investeringen waarmee is aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3, van de Wet van 2 december 2010 tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Stb. 2010, 810), gelden artikel 81b, tweede lid, van de Gaswet en 41b, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, zoals zij luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel AB, onder 3, en artikel II, onderdeel R, onder 3.”*
36. Uiteindelijk stelt ACM de tarieven met betrekking tot de netbeheertaken voor iedere netbeheerder jaarlijks vast (hierna: tarievenbesluit). Dit tarievenbesluit bevat de tarieven die afnemers van elektriciteit ten hoogste moeten betalen. De wettelijke grondslag voor het tarievenbesluit is artikel 41c, eerste of derde lid, van de E-wet, waarbij ACM een correctie kan respectievelijk zal moeten toepassen op grond van het tweede respectievelijk vijfde lid van dat artikel:
- “1. De Autoriteit Consument en Markt stelt de tarieven, die kunnen verschillen voor de verschillende netbeheerders en voor onderscheiden tariefdragers, 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 dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:*
- a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van de artikelen 6:18 of 7:11 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 een voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 41b, 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 41b.

(...)

5. Indien een besluit op grond van artikel 41, eerste lid, of 41a eerste lid, bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is vernietigd of bij een onherroepelijk besluit op bezwaar is herroepen, herberekent de Autoriteit Consument en Markt de tarieven, bedoeld in het eerste lid, met toepassing van de met inachtneming van die uitspraak of dat besluit op bezwaar gecorrigeerde methode onderscheidenlijk gecorrigeerde doelmatigheidskorting, kwaliteitsterm of rekenvolume, en verdisconteert zij de uitkomsten van deze herberekening in de eerstvolgende op grond van het eerste lid vast te stellen tarieven. Daarbij worden deze herberekening en de wijze waarop de uitkomsten daarvan in de tarieven zijn verdisconteerd separaat weergegeven.”



5 Beoordelingskader

37. In dit hoofdstuk beschrijft ACM in de paragrafen 5.1 tot en met 5.5 de wettelijke doelstellingen inclusief de toelichtingen uit de parlementaire geschiedenis en geeft ACM aan welk beoordelingskader zij hanteert bij 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 41, eerste, derde, vierde en vijfde lid, van de E-wet. Tot slot legt ACM in paragraaf 5.5 uit hoe zij de bevoegdheid om de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau vast te stellen (artikel 41c, vierde lid, van de E-wet) interpreteert aan de hand van de toelichting uit de parlementaire geschiedenis.

5.1 Het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering

38. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat ACM de methode vaststelt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking, de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders 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.”¹⁷

39. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die inkomsten ontvangt die dekkend zijn voor de kosten¹⁸ die hij noodzakelijkerwijs moet maken in de uitvoering van zijn wettelijke taken. Ook is daarin

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

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



aangegeven dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden. Dit laatste interpreteert ACM als volgt. Netbeheerders mogen in beginsel een redelijk rendement behalen, dat wil zeggen een rendement dat niet hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. ACM bepaalt voor de berekening van dit redelijk rendement welk rendement in het economisch verkeer gebruikelijk is.¹⁹ Binnen een reguleringsperiode kan een netbeheerder, door zijn bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiedoelstelling nodig is, echter een hoger rendement behalen dan dit redelijk rendement. Omdat netbeheerders dit extra rendement boven het redelijk rendement gedurende de reguleringsperiode mogen behouden, worden zij geprikkeld om de doelmatigheid van hun bedrijfsvoering te vergroten.

5.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

40. In artikel 41, derde lid, van de E-wet heeft de wetgever de doelstelling neergelegd dat netbeheerders in ieder geval geen rendement kunnen behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. Deze rendementsdoelstelling is ook in de hiervoor geciteerde parlementaire geschiedenis nader toegelicht.
41. De zinsnede in artikel 41, eerste lid, van de E-wet “ten behoeve van afnemers” betekent volgens ACM dat uiteindelijk afnemers moeten profiteren van de doorgevoerde efficiëntieverbeteringen van netbeheerders. Daarom mogen netbeheerders het extra rendement boven het redelijk rendement slechts tijdelijk behouden. Dit lijkt strijdig met de vorige doelstelling, maar dat is niet het geval. Immers, doordat de netbeheerders dit extra rendement mogen behouden worden zij geprikkeld om doelmatiger te werken. Daarbij is het zaak dat de periode dat deze extra rendementen behaald mogen worden beperkt is, zodat de netbeheerders iedere periode weer opnieuw worden gestimuleerd om extra rendementen te behalen. Op termijn dienen de netbeheerders de behaalde voordelen daarom door te geven aan afnemers. ACM zorgt hiervoor via de toepassing van maatstafconcurrentie als reguleringsinstrument. De prestaties van netbeheerders in het verleden bepalen hierbij de inkomsten voor de toekomst (zie ook paragraaf 7.1).

5.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

42. In artikel 41, derde lid, van de E-wet 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 E-wet en de Gaswet ruime aandacht besteed. Twee verschillende begrippen staan hierbij centraal: ‘kostenverschillen’ en ‘tariefverschillen’. In de volgende twee randnummers volgen per begrip de relevante passages uit de parlementaire geschiedenis.

¹⁹ Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.



43. Met betrekking tot 'kostenverschillen' tussen netbeheerders zijn 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. Verschillen in kosten die te maken hebben met besluiten die in het verleden zijn genomen en die tot een afwijkende kostenstructuur leiden, zullen zo spoedig mogelijk moeten worden weggewerkt. Daarna zal in beginsel sprake zijn van één landelijk geldende efficiencykorting, zij het dat er verschillen mogelijk zijn in de korting voor de landelijk netbeheerder en voor de overige netbeheerders."²⁰

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

"De bepaling dat de korting mede dient om de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de netbeheerders te bevorderen kan als volgt nog nader worden toegelicht. Om de bedrijven te stimuleren de gewenste doelmatigheidsverbeteringen te realiseren voorziet de wet in een korting op de tarieven (x-factor). Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden. Om er voor te zorgen dat de verschillende bedrijven een even grote kans hebben om de efficiencydoelstelling te behalen, is het van belang dat eerst efficiencyverschillen tussen de bedrijven worden weggenomen. Immers, een bedrijf dat erg inefficiënt is kan makkelijker een grotere efficiencyverbetering behalen dan een bedrijf dat wel efficiënt is. In de wetgevingsgeschiedenis is daarom destijds al aangegeven dat een overgangperiode nodig is om deze efficiencyverschillen weg te werken. Het wegwerken van deze efficiencyverschillen kan alleen maar via een individuele efficiencykorting. De mogelijkheid van zo'n korting werd, zoals hiervoor is vermeld, uitdrukkelijk in de wettekst vastgelegd door middel van de tweede nota van wijziging. Niet voldoende duidelijk werd hierbij dat een van de doelstellingen van die korting is het wegwerken van individuele efficiency-verschillen. In de toelichting op de tweede nota van wijziging is alleen ingegaan op een ander element van die individuele korting, namelijk individuele niet-beïnvloedbare omstandigheden. Dat blijft uiteraard een permanent onderdeel bij de vaststelling van de individuele factor. Het wegwerken van efficiency-verschillen is een element dat alleen in de eerste fase een rol speelt."²²

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

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

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



44. Met betrekking tot 'tariefverschillen' tussen netbeheerders zijn de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis relevant:

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

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

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

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

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

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

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

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



45. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat “de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders” uit artikel 41, derde lid, van de E-wet alleen kan worden bereikt als in de eerste fase van regulering de netbeheerders de gelegenheid krijgen om historische kostenverschillen tussen netbeheerders, behoudens objectieveerbare regionale verschillen (hierna: ORV’s, zie ook paragraaf 8.3.2 en 8.4.1), weg te werken. Alleen in dat geval heeft elke netbeheerder een even grote kans om de efficiëntiedoelstelling te halen. De wetgever heeft niet bepaald hoeveel jaren deze eerste fase bestrijkt. Daarnaast maakt ACM uit de parlementaire geschiedenis op dat het wegwerken van historische kostenverschillen tussen netbeheerders gepaard dient te gaan met het wegwerken van tariefverschillen. Voorts is aangegeven dat verschillen in tarieven gerechtvaardigd kunnen zijn indien hier verschillen in kosten aan ten grondslag liggen.²⁷
46. ACM interpreteert bovenstaande én de wettekst van artikel 41, eerste lid, van de E-wet als volgt. Elke netbeheerder moet een even grote kans hebben om de efficiëntiedoelstelling te behalen. Historische kostenverschillen en kostenverschillen als gevolg van ORV’s mogen hierbij geen rol spelen. Om deze doelstelling na te streven heeft de wetgever ACM de bevoegdheid gegeven om een *individuele* x-factor²⁸ 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.
47. Tot slot merkt ACM over het wegwerken van tariefverschillen het volgende op. Uit de parlementaire geschiedenis, met name die van de I&I-wet,²⁹ blijkt dat verschillen in tarieven gerechtvaardigd zijn indien daar verschillen in kosten aan ten grondslag liggen. ACM moet dus streven naar vergelijkbare inkomsten voor vergelijkbare prestaties van netbeheerders. Concreet betekent dit dat de doelstelling is om verschillen in inkomsten per prestatie (output) tussen netbeheerders weg te werken.

5.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport

48. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat ACM de methode vaststelt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking “de meest doelmatige kwaliteit van het transport” wordt bevorderd. Dit is als volgt toegelicht:

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29. Van kracht geworden op 14 juli 2004 met inwerkingtreding van de Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer (hierna: I&I-wet).

²⁸ Ingevolge artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

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



"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."³⁰

49. In artikel 41, vierde lid, van de E-wet 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:

"Het systeem heeft tot doel netbeheerders te stimuleren tot het optimaliseren van de kwaliteit van het transport dat zij verrichten via hun netten. Op dit moment staat het kwaliteitsaspect betrouwbaarheid centraal in de reguleringsmethode. Eisen waar de spanningskwaliteit aan moet voldoen zijn opgenomen in de Netcode. In grote trekken werkt het systeem van kwaliteitsregulering zo, dat netbeheerders die een bovengemiddeld goede betrouwbaarheid 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."³¹

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

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54 en 55.



50. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat ACM de methode vaststelt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking, de doelmatige kwaliteit van het transport wordt bevorderd.
51. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de doelstelling “het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van het transport” 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 om dat netbeheerders een 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. Er dient dus te worden gestreefd naar een optimale balans tussen kwaliteit en kosten.
52. Dit optimum wordt dus bepaald door enerzijds de kosten die de netbeheerder maakt ten bate van de betrouwbaarheid en anderzijds de wens van de afnemers met betrekking tot de betrouwbaarheid van het net van de desbetreffende netbeheerder (vertaald in het aantal onderbrekingen en de gemiddelde duur van een onderbreking). Met andere woorden: de waarde van een onderbreking wordt bepaald door de afnemers.
53. De formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet 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 (gemeten in de waardering van het aantal onderbrekingen en de gemiddelde duur van een onderbreking), 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 van de totale inkomsten. Op deze manier worden netbeheerders geprikkeld om een optimale balans te vinden tussen de kosten die zij voor kwaliteit moeten maken en de baten van die kwaliteit die zij via de q-factor kunnen terugverdienen doordat de waardering van kwaliteit door afnemers in de q-factor tot uitdrukking komt.

5.5 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau

54. Per 1 juli 2011³² heeft ACM ten dienste van de tariefregulering van netbeheerders een nieuwe bevoegdheid gekregen.³³ Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet, welke luidt:

“Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 41, eerste lid, niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat

³² Staatsblad 2010, nr. 810.

³³ Tijdens de voorbereiding van dit besluit is de term ‘one-off’ gebruikt ter beschrijving van deze bevoegdheid. ACM heeft besloten deze term niet meer te hanteren omdat het de indruk kan wekken dat de bevoegdheid alleen tot verlaging (‘off’) van de inkomsten kan leiden.



*in het economisch verkeer gebruikelijk is, kan de Autoriteit Consument en Markt bij de toepassing van de formule, genoemd in artikel 41b, 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.*³⁴

55. In dit artikel wordt verwezen naar de wettelijke formule waarmee ACM, kort gezegd, de totale inkomsten uit tarieven vaststelt. Met deze formule is bepaald dat de totale inkomsten aan het begin van een reguleringsperiode op het niveau worden gesteld van de totale inkomsten aan het eind van de voorafgaande reguleringsperiode. Op grond van de nieuwe bevoegdheid kan ACM, voor de vaststelling van de totale inkomsten aan het begin van de periode, afwijken van de formule en de totale inkomsten vaststellen op het niveau van *de efficiënte kosten* (inclusief een redelijk rendement) in plaats van op het eindniveau van de voorafgaande reguleringsperiode.
56. De toelichting bij artikel 41c, vierde lid, van de E-wet luidt:
"In aanvulling daarop voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de reguleringsregels, die de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiencyverbetering, in de tijd beperkt. Deze aanpassing is als volgt inzichtelijk te maken. De geldende systematiek is ontworpen om de efficiency op zodanige wijze te bevorderen dat de nettarieven gedurende een reguleringsperiode van drie tot vijf jaar geleidelijk in overeenstemming worden gebracht met het zogenoemde efficiënte kostenniveau dat door de NMa [thans: ACM] is bepaald. Qua inkomstenniveau wordt het startpunt van elke reguleringsperiode voor een netbeheerder bepaald door het einde van de voorafgaande periode. Hierdoor blijven tariefschommelingen beperkt. Dit systeem heeft echter ook een mogelijk ongewenst gevolg. Indien immers het inkomstenniveau van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode hoger ligt dan de NMa gewenst acht, dient dit niveau ingevolge de huidige wettelijke regeling toch als basis voor de volgende reguleringsperiode. Daardoor zal die netbeheerder ook aan het begin van de nieuwe periode nog steeds een winst kunnen maken die het op grond van de wet redelijk geachte niveau ("niet meer rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk") te boven gaat. Om te voorkomen dat een dergelijke 'overrendementsituatie' doorwerkt in een volgende reguleringsperiode, wordt in het wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid aan de NMa toegekend. De NMa mag, in afwijking van het geleidelijke tariefverloop volgens de wettelijke formule, de tarieven direct aan het begin van een reguleringsperiode in één keer aanpassen naar een niveau dat overeenkomt met het efficiënte kostenniveau, met inachtneming van een redelijk rendement. Deze aanpassing, die zowel naar beneden als naar boven kan plaatsvinden, heeft invloed op enkele grondslagen van het huidige stelsel (waaronder de geleidelijkheid en de formule waarbij naar het voorgaande jaar wordt

³⁴ Dit artikel verwijst naar artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet. Dit artikel is opgenomen in paragraaf 4.2 van onderhavig besluit.



gekeken).³⁵

57. Uit de toelichting volgt onder meer dat met de bepaling de wetgever vooral als doel heeft om 'de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiëntieverbetering in de tijd te beperken.' De aanpassing van de begininkomsten kan in dat geval worden gebruikt om de inkomsten van een netbeheerder aan het begin van een reguleringsperiode al gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau, zodat afnemers direct profiteren van efficiëntieverbeteringen van de netbeheerder in de vorige reguleringsperiode. Met de invoering van de bevoegdheid in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet 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.
58. Wanneer er sprake is van een over- of onderrendementsituatie ziet ACM zich dus voor de vraag gesteld of zij van haar discretionaire bevoegdheid gebruik wil maken. Voor onderhavig methodebesluit is deze afweging opgenomen in paragraaf 8.3.1.

24/111

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 3, 30/31.



6 Relevante ontwikkelingen en inzichten

59. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de resultaten van een aantal uitgevoerde onderzoeken die ACM onder andere in haar besluitvorming heeft meegenomen. Tevens geeft ACM in paragraaf 6.3 aan welke wijzigingen zij in de reguleringssystematiek heeft aangebracht ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode.³⁶

6.1 Behaalde resultaten: Rapport Berenschot

60. In opdracht van ACM heeft onderzoeksbureau Berenschot een evaluerend onderzoek verricht naar de effecten van de tariefregulering, gericht op de regionale netbeheerders en op de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT. Het onderzoek heeft betrekking op de regulering van de tarieven die TenneT en de regionale netbeheerders in rekening hebben gebracht bij afnemers. Berenschot heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode november 2011 tot en met april 2012.³⁷

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

6.2 Toekomstbestendigheid: Rapport PricewaterhouseCoopers

62. In de aanloop naar onderhavig ontwerp-besluit heeft ACM aan PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) gevraagd om te onderzoeken of er aspecten van de tariefregulering zijn die aandacht en eventueel aanpassing behoeven om de reguleringsmethode toekomstbestendig te houden binnen het kader van de wettelijke doelstellingen van een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening.³⁸ ACM heeft dit vooral gedaan om de bestaande visie en agenda van ACM te toetsen op volledigheid en consistentie met betrekking tot de komende reguleringsperiode. Daarbij heeft ACM aan PwC gevraagd om met een oplossingsrichting te komen voor de aspecten die PwC aandraagt. Het onderzoek richtte zich op de komende drie tot zeven jaar en op zowel TenneT als op de regionale netbeheerders. PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode maart tot en met september 2012.³⁹

³⁶ Methodebesluit d.d. 8 juni 2012 met kenmerk 104007/47.

³⁷ Berenschot, *Tariefregulering in retrospectief*, 11 april 2012, zie www.acm.nl.

³⁸ Ook wel bekend als de 'trias energetica'.

³⁹ PwC, *De toekomst van tariefregulering*, 7 september 2012, zie www.acm.nl.



63. PwC schetst in haar rapport drie langetermijnontwikkelingen die relevant zijn bij het onderzoeken van de toekomstbestendigheid van de tariefregulering. Ten eerste stelt PwC dat de energiemix gaat veranderen als gevolg van uitputting van fossiele bronnen en het klimaatbeleid. Zo zal het gebruik van duurzame energiebronnen toenemen. Dat leidt er volgens PwC toe dat de voorspelbaarheid van de productie van energie zal afnemen. Bovendien brengt lokale opwekking vanuit duurzame bronnen met zich mee dat steeds meer afnemers ook producent worden. Er is dan sprake van tweerichtingsverkeer, hetgeen nieuwe eisen stelt aan netwerken. Ten tweede merkt PwC op dat zich technologische ontwikkelingen voltrekken. Zo worden netten en meters slimmer. Daardoor wordt ook de informatievoorziening sneller en beter, zodat vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd, wat de betrouwbaarheid van de netten verhoogt. Ten slotte noemt PwC de Europese integratie. Uiteindelijk zal er een pan-Europese productie- en leveringsmarkt ontstaan en worden fysieke beperkingen aan energiestromen tussen landen opgeheven.
64. In het rapport trekt PwC de conclusie dat de huidige methode van regulering in het algemeen goed in staat is om met een diversiteit aan veranderingen om te gaan. Voorts benoemt PwC op hoofdlijnen een aantal mogelijke knelpunten in de reguleringsmethode en doet zij enkele aanbevelingen om daarmee om te gaan. Daarbij merkt PwC op dat de aanbevelingen deels gericht zijn tot ACM en deels gericht zijn tot andere partijen, zoals de wetgever. In het navolgende worden deze knelpunten en aanbevelingen op hoofdlijnen beschreven voor zover deze relevant zijn voor regionale netbeheerders en geeft ACM haar reactie daarop.
65. Ten eerst identificeert PwC een aantal ontwikkelingen die mogelijk kunnen leiden tot structurele kostenverschillen tussen netbeheerders, maar die mogelijk niet tot uitdrukking komen in tariefverschillen. Het betreft de elektrificatie van vervoer en verwarming en de toename van invoeding van elektriciteit. Dergelijke ontwikkelingen voltrekken zich volgens PwC niet gelijkmatig voor alle regionale netbeheerders waardoor mogelijk niet alle netbeheerders in staat zullen zijn om hun efficiënte kosten terug te verdienen. PwC denkt dat invoeding in dezen het meest urgente knelpunt is en benoemt hierbij het feit dat het CBb de door ACM geboden oplossing voor de vijfde periode (de zogenaamde SO-uitbreiding) heeft afgewezen.⁴⁰ PwC noemt in haar rapport een aantal alternatieve oplossingen, zoals de introductie van een invoedingstarief en de erkenning van decentrale invoeding als ORV.
66. Specifiek over de ontwikkeling van invoeding van elektriciteit op de regionale netten, beaamt ACM dat een oplossing voor de problematiek die PwC adresseert in het voorgaande randnummer noodzakelijk is. ACM heeft daarom in onderhavig methodebesluit wederom de SO-uitbreiding als oplossing opgenomen in de methode van regulering. De introductie van een eventueel invoedingstarief ziet ACM als een politieke keuze omdat hierdoor een ongelijk speelveld kan ontstaan op de nationale en internationale markt van elektriciteitsproductie.

⁴⁰ CBb 16 december 2011, AWB 10/1050 AWB 10/1065, LJN BU7936.



Voor wat betreft de suggestie van PwC om de kosten van het faciliteren van invoeding aan te merken als ORV, merkt ACM op dat zij invoeding naar zijn aard niet ziet als een ORV. De nu gekozen oplossing om invoeding mee te wegen in de output sluit beter aan bij het feit dat het faciliteren van invoeding behoort tot de transporttaak van de netbeheerder. Zie ook paragraaf 8.2.3 voor een uitgebreide beschrijving van het proces tot nu toe en de gekozen oplossing.

67. Ten tweede merkt PwC op dat genoemde ontwikkelingen in de energiesector kunnen leiden tot fluctuaties in tarieven en dat daardoor ook het risicoprofiel van netbeheerders gaat veranderen. PwC stelt voor om het verschil tussen sectorinkomsten en sectorkosten zo klein mogelijk te houden voor zover deze niet voortvloeien uit efficiëntieverschillen. Dit biedt volgens PwC zekerheid aan afnemers en netbeheerders en voorkomt een welvaartsoverdracht van toekomstige naar huidige afnemers of andersom. Om tarieffluctuaties te voorkomen adviseert PwC om meer flexibiliteit in de tariefregulering op te nemen dan wel om sneller en meer na te calculeren.
68. ACM constateert dat het wettelijk uitgangspunt is dat de inkomsten van een netbeheerder de efficiënte kosten reflecteren. Zoals reeds eerder is toegelicht in onderhavig besluit, heeft de wetgever het daarom bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule uit artikel 41b van de E-wet vast te stellen op het efficiënte kostenniveau. Daarnaast is het mogelijk om op grond van artikel 41c van de E-wet na te calculeren als de omstandigheden daarom vragen. ACM acht de regulering hiermee al voldoende flexibel en acht het niet noodzakelijk om meer flexibiliteit in te bouwen. Dit zou ten koste gaan van de doelmatigheidsprikkel. Daarnaast krijgen de regionale netbeheerders reeds via de WACC een vergoeding voor de marktrisico's.
69. ACM merkt op dat in de discussie om meer en sneller na te calculeren van belang is hoe risico's worden gealloceerd. Nu is het zo dat de risico's op korte termijn voor de netbeheerder zijn en dat die op langere termijn (structurele veranderingen in de sector) worden doorgeschoven naar afnemers. ACM ziet in het rapport van PwC geen aanleiding om die balans te veranderen. Ook is in die discussie van belang de mate waarin ACM de netbeheerders een prikkel tot doelmatigheid wil opleggen. Meer en sneller nacalculeren zal die prikkel naar de mening van ACM doen afnemen. Immers, de doelmatigheidsprikkel is sterker naarmate de relatie tussen toegestane inkomsten uit tarieven en de kosten die netbeheerders maken minder sterk is. ACM vindt het een goede balans om ten behoeve van de prikkels de voor- en nadelen voor netbeheerders gedurende een periode (pas) na die periode aan de afnemers door te geven. ACM gaat aldus terughoudend om met nacalculaties, zoals ook de wetgever beoogd heeft met de bevoegdheden van ACM om de tarievenbesluiten te corrigeren.⁴¹

⁴¹ Artikel 41c, tweede lid, van de E-wet.



70. Tot slot stelt PwC dat in de tariefregulering positieve effecten van investeringen door netbeheerders voor andere spelers in de keten dan afnemers niet altijd worden beloond. Regulering zou meer kunnen bijdragen om (potentiële) knelpunten elders in de keten op te lossen. PwC doet de aanbevelingen om maatschappelijk gewenste acties van netbeheerders te stimuleren. Verder constateert PwC dat op diverse onderwerpen (zoals innovaties) onduidelijkheid is over de rol van de netbeheerder. PwC vindt het daarom wenselijk dat er een discussie wordt gevoerd over de rol van de netbeheerder in het kader van de wetgevingsagenda STROOM, zodat de rol van de netbeheerder nader gepreciseerd kan worden.
71. ACM onderschrijft dit knelpunt, in het bijzonder het belang om de rol van de netbeheerder nader te preciseren in wet- en regelgeving en om acties van netbeheerders te beschouwen in de context van de gehele energieketen. ACM merkt in dat verband op actief te participeren in de ontwikkeling van de wetgevingsagenda STROOM, zoals sectorpartijen dat ook doen. Met betrekking tot het stimuleren van innovatie via de reguleringssystematiek, merkt ACM op dat zij al eerder, namelijk ten behoeve van de voorbereidingen van de vijfde reguleringsperiode, een consultatie gedaan heeft onder netbeheerders en representatieve organisaties om te onderzoeken of het wenselijk of noodzakelijk is om innovatie te expliciteren in de reguleringsmethode. De uitkomst daarvan was dat dit niet het geval was.⁴² ACM heeft tijdens de voorbereidingen van de zesde reguleringsperiode, desgevraagd, geen signalen ontvangen dat deze conclusie thans anders moet zijn. Bovendien stelt ACM vast dat (met name de grotere) netbeheerders ook zonder dergelijke explicitering in de reguleringsmethode op aanzienlijke schaal experimenteren met zaken als slimme netten.
72. Samenvattend herkent ACM de knelpunten die PwC adresseert en constateert dat die onderdeel uitmaken van de agenda die ACM heeft gehanteerd om onderhavig methodebesluit voor te bereiden. ACM ziet in het rapport van PwC dan ook een bevestiging dat zij geen belangrijke ontwikkelingen over het hoofd heeft gezien bij de voorbereiding van onderhavig methodebesluit.

6.3 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

73. ACM heeft, mede ingegeven door het voorgaande, besloten de methoden tot vaststelling van de x-factor, de q-factor en van de rekenvolumina in dit besluit op enkele punten te wijzigen ten opzichte van die voor de 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

74. De eerste wijziging betreft de toepassing van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet. Per 1 juli 2011 heeft ACM op basis van dit artikel de bevoegdheid om de inkomsten aan het begin van

⁴² Zie paragraaf 6.4 van het methodebesluit d.d. 8 juni 2012 met kenmerk 104007/47.



de reguleringsperiode direct op het efficiënte kostenniveau (inclusief een redelijk rendement) vast te stellen. Dit in tegenstelling tot voorgaande reguleringsperiodes, waarbij er alleen sprake kon zijn van ingroeien naar het efficiënte kostenniveau aan het einde van de periode. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.3.1 van dit besluit.

75. De tweede wijziging betreft het opnemen van volumes voor invoeding van elektriciteit op regionale netten in de reguleringsystematiek. Het voormalige reguleringskader leidde er namelijk toe dat de kosten die werden veroorzaakt door invoeding van decentraal opgewekte elektriciteit niet volledig konden worden terugverdiend door een aantal netbeheerders. ACM acht het meewegen van invoeding binnen de samengestelde output de beste manier om invoeding in de zesde reguleringsperiode te adresseren. Deze oplossing houdt in dat naast de afnamevolumes ook de invoedingsvolumes die per afnemer het niveau van afname overstijgen (het zogenaamde 'invoedingssaldo') opgenomen worden in de berekening van de samengestelde output. Op basis van deze samengestelde output vindt de inkomstenverdeling voor de zesde reguleringsperiode plaats. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.2.3.
76. De derde wijziging is dat ACM de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output baseert op het gemiddelde van de data van de drie meest recente jaren in plaats van alleen op gegevens uit het meest recente jaar. ACM middelt zowel de operationele kosten, de kapitaalkosten als de volumes ten behoeve van de bepaling van de samengestelde output. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.3.3.2.
77. De vierde wijziging betreft de wijziging van het redelijk rendement. Enerzijds bestaat deze uit een actualisatie van de parameters die ten grondslag liggen aan het redelijk rendement. Anderzijds heeft ACM de berekeningswijze van enkele parameters gewijzigd. ACM heeft het redelijk rendement voor de zesde reguleringsperiode vastgesteld op 3,6%. Deze wijziging komt aan de orde in paragraaf 8.2.1 en in Bijlage 2 van dit besluit.
78. De vijfde wijziging betreft de wijze waarop ACM in de zesde reguleringsperiode de inkoopkosten transport behandelt. Deze wijziging heeft ACM doorgevoerd naar aanleiding van de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 41b, tweede lid van de E-wet. Binnen het methodebesluit identificeert ACM daarom, als onderdeel van de uniforme maatstaf, de kosten per eenheid output gerelateerd aan de inkoopkosten transport. Eveneens volgt uit het nieuwe artikel 41b, tweede lid van de E-wet dat ACM de inkoopkosten transport zal nacalculeren in de tarievenbesluiten. Deze wijziging komt aan de orde in hoofdstuk 8 en hoofdstuk 11 van dit besluit.
79. De zesde 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 ondermeer de invoering van het capaciteitstarief, het (verplichte)



leveranciersmodel en de omkering van de meetketen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de berekening van de efficiënte kosten per eenheid output. Deze wijziging komt aan de orde in paragraaf 8.3.3 en paragraaf 8.4.2 van dit besluit.

80. De zevende wijziging betreft de wijze waarop ACM de productiviteitsverandering bepaalt. In onderhavig besluit baseert ACM deze bepaling op een langere tijdreeks dan de drie meetpunten die ACM in voorgaande methodebesluiten hanteerde. Daarnaast baseert ACM in onderhavig besluit de productiviteitsverandering op het meetkundig gemiddelde van de tijdreeks. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.3.3.3.
81. De achtste wijziging betreft het niet langer verwijderen van gedesinvesteerde activa uit de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW). Op deze wijze blijven netbeheerders over de resterende periode tot aan het einde van de afschrijvingstermijn voor het gedesinvesteerde actief een vergoeding ontvangen. ACM kiest hiervoor omdat de afschrijvingstermijnen die ACM hanteert namelijk zijn gebaseerd op een inschatting van de *gemiddelde* economische levensduur van een actief binnen een bepaalde activacategorie. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.2.2.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de q-factor

82. ACM wijzigt de methode tot vaststelling van de q-factor op één onderdeel, namelijk de berekening van de verhouding tussen het aantal huishoudens en het aantal MKB-bedrijven voor elk jaar waarvoor de kwaliteitsprestatie wordt berekend. Deze wijziging wordt behandeld in hoofdstuk 9 van dit besluit.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina

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



7 Uitgangspunten van de methode van regulering

84. 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

85. De wetgever heeft in artikel 41c, eerste lid, van de E-wet opgenomen 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 elektriciteitsnet.

86. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet verwijst de wetgever naar het begrip “marktwerking”. De wetgever geeft daarbij niet aan hoe ACM dit begrip vervolgens dient in te vullen. Ook in de parlementaire geschiedenis verwijst de wetgever alleen naar het begrip marktwerking als middel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen:

*“De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een 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”.*⁴³

87. In de parlementaire geschiedenis concretiseert de wetgever welke reguleringssystematiek hij voor ogen heeft om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders te bevorderen:

*“Voor de bepaling van de x-factor heeft de wetgever een systeem voor ogen gehad waarmee zo min mogelijk wordt ingegrepen in de individuele bedrijfsvoering van de verschillende bedrijven. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd destijds al aan een systeem van benchmarking gedacht. Dat is ook wat in de praktijk gebeurt. In het door Dte toegepaste benchmarksysteem worden bedrijven met elkaar vergeleken aan de hand van hun uiteindelijk gerealiseerde prestatie (output), zonder dat naar individuele investeringsbeslissingen wordt gekeken.”*⁴⁴

Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever een systeem van benchmarking in combinatie met outputregulering voor ogen had. Benchmarking is een middel om informatie te verkrijgen over

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.



de mogelijkheden van netbeheerders om efficiënter te werken.

88. Op grond van bovenstaand citaat uit de parlementaire geschiedenis concludeert ACM dat het systeem van maatstafconcurrentie het beste aansluit bij de regulering die de wetgever voor ogen heeft. Maatstafconcurrentie is een vorm van benchmarking waarbij prestaties van de netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiedoelstelling voor de netbeheerders bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder. ACM legt deze efficiëntiedoelstelling ('maatstaf') in de nieuwe reguleringsperiode op aan de netbeheerders. De maatstaf kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de prestaties van de meest efficiënte netbeheerder of op de gemiddelde prestatie van alle netbeheerders.
89. ACM gaat bij het systeem van maatstafconcurrentie niet in op de vraag hoe de netbeheerders deze efficiëntiedoelstelling kunnen realiseren. ACM is van mening dat de netbeheerders zelf het beste kunnen bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kunnen realiseren. Daarmee is sprake van outputregulering in plaats van input- of processturing. Dit is ook hoe de wetgever de reguleringssystematiek voor zich ziet. Op deze manier reduceert ACM de administratieve lasten en de toezichtlast.
90. 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."*⁴⁵
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).
91. 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ In het voorbeeld geldt dan dat netbeheerders maximaal 100 mogen hebben als

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Ingevolge artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.



inkomsten. Dit is de maatstaf. Indien een netbeheerder erin slaagt om zijn kosten bijvoorbeeld terug te brengen tot 95, dan presteert hij beter dan de maatstaf en maakt hij een extra rendement van 5: de gereguleerde inkomsten van 100 minus zijn kosten van 95. Dit extra rendement mag de netbeheerder behouden. Het omgekeerde geldt echter ook: indien een netbeheerder er niet in slaagt zijn bedrijfsvoering doelmatiger in te richten (dat wil zeggen: zijn kosten bedragen meer dan 100), dan behaalt hij een lager rendement. ACM reguleert op deze wijze de inkomsten van netbeheerders (en niet de kosten van netbeheerders). Via maatstafconcurrentie geeft ACM netbeheerders een prikkel om de bedrijfsvoering doelmatiger in te richten (bijvoorbeeld via herinrichting van bedrijfsprocessen). Immers, hoe doelmatiger de bedrijfsvoering is ingericht, hoe lager de kosten van een netbeheerder. Aldus worden netbeheerders die goed presteren beloond.

92. Indien prestaties van netbeheerders beter zijn dan de efficiëntiedoelstelling, kan maatstafconcurrentie ertoe leiden dat netbeheerders in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behalen dan het redelijk rendement.⁴⁸ Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: *“Bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.”*⁴⁹ Dit is immers gebruikelijk in het economisch verkeer.
93. Het systeem van maatstafconcurrentie zorgt ervoor dat deze efficiëntere prestaties vervolgens ook meetellen bij de berekening van de efficiëntiedoelstelling van de daaropvolgende reguleringsperiode. De maatstaf is namelijk gebaseerd op gerealiseerde prestaties in voorgaande jaren. In de praktijk heeft dit als gevolg dat efficiëntere prestaties in de ene reguleringsperiode leiden tot een hogere efficiëntiedoelstelling in de volgende reguleringsperiode. Zo zijn efficiëntieverbeteringen voordelig voor zowel netbeheerders als afnemers. Netbeheerders hebben namelijk gedurende de lopende reguleringsperiode voordeel van de efficiëntieverbeteringen vanwege een hogere winst. De afnemers profiteren in alle reguleringsperiodes die volgen op de reguleringsperiode waarin de efficiëntieverbetering wordt gerealiseerd, door de verlaging van de tarieven die daaruit voortvloeit.
94. In het hierboven beschreven systeem van maatstafconcurrentie speelt ook de kwaliteit een rol. In de parlementaire geschiedenis merkt de wetgever hierover het volgende op: *“De vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm vindt plaats met behulp van een rekenmethode die zij tevoren, na overleg met de netbeheerders en de representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt, heeft vastgelegd in een separaat methodebesluit. Daarin staan dus ook de uitgangspunten die zij hanteert bij de vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm q voor elke afzonderlijke netbeheerder. Een van die uitgangspunten betreft de waarde van de niet geleverde energie. Voor de praktische vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm q zijn voorts de storingsregistraties*

⁴⁸ ACM merkt op dat dit tevens geldt als zij op grond van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet de begininkomsten gelijk stelt aan het efficiënte kostenniveau (inclusief een redelijk rendement).

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.



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.⁵⁰

95. ACM maakt de kwaliteitsprestaties van netbeheerders vergelijkbaar door de waarde van leveringsonderbrekingen voor afnemers te benaderen. Vervolgens geeft ACM aan de kwaliteitsprestaties een financiële waardering.
96. Met deze uitgangspunten werkt het systeem van maatstafconcurrentie voor de kwaliteit als volgt. De kwaliteitsmaatstaf wordt bepaald door de gemiddelde waardering van de prestaties van alle netbeheerders. Stel dat deze gemiddelde waardering en dus de kwaliteitsmaatstaf gelijk is aan minus 6 euro per afnemer per jaar. Indien een netbeheerder erin slaagt om de kwaliteit te verhogen waardoor de waardering van de afnemer in zijn gebied verhoogd wordt tot (plus) 1 euro per afnemer per jaar, dan presteert hij 7 euro per afnemer beter dan de maatstaf. Dit bedrag, vermenigvuldigd met het aantal afnemers, ontvangt de netbeheerder gedurende de volgende reguleringsperiode in de vorm van extra inkomsten. Het omgekeerde geldt echter ook: indien de waardering van de kwaliteit van een netbeheerder minder is dan de maatstaf, dan wordt deze netbeheerder in de volgende reguleringsperiode gekort op zijn inkomsten.
97. Tot slot merkt ACM op dat maatstafconcurrentie ertoe kan leiden dat netbeheerders, indien hun prestaties beter zijn dan de kwaliteitsdoelstelling, in de volgende reguleringsperiode meer rendement behalen dan het redelijk rendement. Dit sluit aan bij de bedoelingen van de wetgever: *“In grote trekken werkt het systeem van 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.”⁵¹*

7.2 Duur van de reguleringsperiode

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

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54 en 55.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 372, nr. 10, p. 54-55.



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

99. ACM is van mening dat een korte reguleringsperiode, meer dan een langere reguleringsperiode, de gelegenheid biedt om de reguleringsystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Dit acht ACM specifiek voor de zesde reguleringsperiode van belang omdat in het Energierapport 2011 een algehele herziening van de Gaswet en de E-wet is aangekondigd, welke waarschijnlijk zal leiden tot belangrijke wijzigingen van de E-wet in de komende jaren.⁵²

7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina

100. In deze paragraaf legt ACM uit hoe maatstafconcurrentie zich vertaalt in een x-factor, een q-factor en wat de rol van rekenvolumina is.
101. Met behulp van het systeem van maatstafconcurrentie kan ACM een doelstelling voor de tariefinkomsten, oftewel een x-factor, voor iedere netbeheerder afzonderlijk bepalen. ACM kan individuele x-factoren vaststellen om inkomstenverschillen per eenheid output tussen netbeheerders te laten verdwijnen.
102. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Het begrip 'rekenvolumina' heeft de volgende betekenis. De totale inkomsten van een netbeheerder worden berekend door de som van het product van de prijs en de hoeveelheid van elke dienst te berekenen. De hoeveelheid is hierbij voor elke dienst gelijk aan het 'rekenvolume'. Het rekenvolume is de verwachting van ACM over het aantal eenheden dat de individuele netbeheerder van die dienst zal afzetten. ACM baseert deze verwachting op de gerealiseerde afzet uit meerdere voorgaande jaren.
103. ACM past de x-factor, q-factor en de rekenvolumina toe door middel van de in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet neergelegde formule (hierna: de wettelijke formule). Concreet betekent dit dat de x-factor en q-factor worden toegepast op de totale inkomsten van iedere netbeheerder afzonderlijk.
104. 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.⁵³ 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

⁵² Wetgevingsagenda STROOM, aangekondigd in kamerstukken II, 2011-2012, 31 510, nr. 47.

⁵³ 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.



wettelijke formule het totale inkomstenniveau bepaald waarop ACM in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x-factor en de q-factor toepast.

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

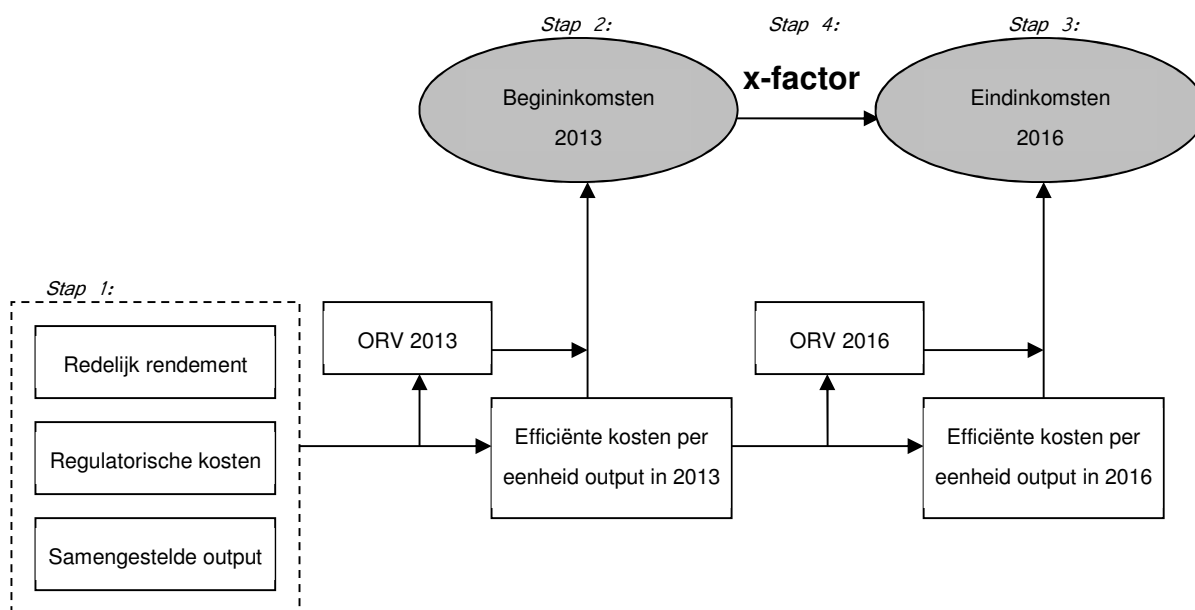


8 Methode tot vaststelling van de x-factor

106. 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 vijfde reguleringsperiode gold, heeft ACM een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn kort opgesomd in paragraaf 6.3 en komen in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod.
107. In dit hoofdstuk gaat ACM allereerst in op de betekenis van een aantal kernbegrippen in de reguleringsystematiek van de netbeheerders (zie paragraaf 8.1). Aan de hand van deze kernbegrippen beschrijft ACM vervolgens in de daaropvolgende paragrafen in meer detail de stappen die leiden tot de uiteindelijke vaststelling van de doelmatigheidskorting. Hiervoor moet allereerst gestandaardiseerd worden (zie paragraaf 8.2). Vervolgens dienen de begininkomsten (zie paragraaf 8.3) en de eindinkomsten (zie paragraaf 8.4) te worden bepaald. Tot slot leidt dit tot vaststelling van een x-factor voor iedere netbeheerder (zie paragraaf 8.5). In de tekst verwijst ACM naar de rekenkundige formules in bijlage 1.

8.1 Kernbegrippen

108. In deze paragraaf beschrijft ACM aan de hand van de noodzakelijke stappen om te komen tot de bepaling van de doelmatigheidskorting een aantal kernbegrippen. In figuur 1 is ter verduidelijking de samenhang tussen deze kernbegrippen weergegeven.
109. ACM beoogt gedurende de zesde reguleringsperiode de doelstellingen van de wetgever zoveel als mogelijk te behalen. De begininkomsten zijn daartoe door ACM gelijk gesteld aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2013 en de eindinkomsten zijn gelijk gesteld aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2016. Elke netbeheerder krijgt daarmee in elk jaar van de reguleringsperiode een vergoeding voor de efficiënte kosten per eenheid output, inclusief een redelijk rendement, en een vergoeding voor kosten die veroorzaakt worden door ORV's. Met behulp van de x-factor zorgt ACM er voor dat de begininkomsten in het jaar 2013 zich ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2016. Hieronder licht ACM de kernbegrippen kort toe.



Figuur 1: Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen⁵⁴

Stap 1: Standaardisatie

110. Om de netbeheerders goed met elkaar te vergelijken worden eerst de gegevens van netbeheerders gestandaardiseerd. De kosten van de netbeheerders worden met behulp van de Regulatorische Accounting Regels voor Regionale Netbeheerders (hierna: RAR) vergelijkbaar gemaakt. Deze RAR is door ACM vastgesteld als de standaard voor de verslagleggingregels die de netbeheerders moeten volgen.⁵⁵
111. ACM definieert het *redelijk rendement* als het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als de regionale netbeheerders in het economisch verkeer gebruikelijk is.
112. ACM definieert de *samengestelde output* als een norm voor de prestaties van de netbeheerders. Deze norm is een eenduidige waardering van de afzet van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Voorbeelden zijn de capaciteit van de aansluitingen (in kW), het volume van de gedistribueerde hoeveelheid elektriciteit (kWh) en het aantal afnemers. Met behulp van de samengestelde output maakt ACM de prestatie van netbeheerders vergelijkbaar. Dit gebeurt door de kosten (inclusief het redelijke rendement) aan de samengestelde output te relateren.

⁵⁴ In deze figuur en de hierna volgende beschrijving zijn de meer of minder inkomsten als gevolg van de q-factor buiten beschouwing gelaten.

⁵⁵ De RAR wordt regelmatig geactualiseerd. Zie www.acm.nl.



Stap 2: Begininkomsten

113. ACM heeft ervoor gekozen om gebruik te maken 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 (zie paragraaf 8.3.1). ACM definieert daarom de *begininkomsten* voor de zesde reguleringsperiode voor elke netbeheerder afzonderlijk als het efficiënte kostenniveau behorende bij zijn prestatie in het jaar 2013. 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 objectieveerbare regionale verschillen (ofwel ORV's) bij op te tellen.
114. ACM definieert *objectieveerbare regionale verschillen* als verschillen in kosten tussen netbeheerders die veroorzaakt worden door regionaal objectieveerbare 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.
115. 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

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

Stap 4: x-factor

117. Tot slot bepaalt ACM de *x-factor*. De x-factor wordt op een hoogte vastgesteld zodat met jaarlijkse toepassing van de doelmatigheidskorting de totale inkomsten van netbeheerders zich tijdens de reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.

8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters

118. 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

119. Om de tekst overzichtelijk te houden, bespreekt ACM hieronder alleen de algemene uitgangspunten die ACM hanteert bij het vaststellen van het redelijk rendement. De gedetailleerde beschrijving van de methode voor de berekening van het redelijk rendement is beschreven in bijlage 2.
120. Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet heeft de x-factor onder meer als doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk (een 'redelijk rendement'). ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC van een efficiënt gefinancierde netbeheerder.
121. De WACC stelt efficiënte bedrijven in staat om een redelijk rendement te behalen op het geïnvesteerde vermogen dat benodigd is als vergoeding voor de vermogensverschaffers. De WACC is een procentuele vergoeding op het vermogen en omvat zowel een vergoeding voor het vreemd vermogen als voor het eigen vermogen. De gehanteerde WACC is om deze reden een gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van het eigen vermogen, op basis van een door ACM vastgestelde gearing (mate van financiering met vreemd vermogen).
122. ACM heeft een aantal methodologische wijzigingen doorgevoerd bij het vaststellen van de WACC. Naast het feit dat ACM voorafgaand aan elke reguleringsperiode beziet of er nieuwe ontwikkelingen zijn die vragen om het wijzigen van de WACC methode, was hiervoor voorafgaand aan dit besluit een additionele aanleiding. Per 1 april 2013 is namelijk ACM ontstaan door het fuseren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Consumentenautoriteit en de Onafhankelijke Post en Telecomautoriteit. De besluiten ter vaststelling van de WACC worden zodoende vanaf die datum door ACM genomen. ACM hecht er aan dat de WACC die zij vaststelt in de verschillende sectoren waarop zij toezicht houdt, consistent zijn zonder daarbij de eigen kenmerken van de verschillende sectoren uit het oog te verliezen.
123. ACM is zich bewust van het feit dat het van groot belang is dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een hoger dan redelijk rendement behalen, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een lager dan redelijk rendement behalen. In dat geval zouden zij niet in staat zijn een marktconforme vergoeding te betalen aan haar 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 leveringszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.
124. Bij de vaststelling van de WACC is het van belang dat ACM een vergoeding vaststelt die redelijk kan worden geacht voor de hoogte van de vermogenskosten van de netbeheerders in



de komende reguleringsperiode. Bij het vaststellen van de WACC anticipeert ACM daarom op toekomstige ontwikkelingen. ACM beschouwt voor de bepaling van de WACC historische gegevens als het beste vertrekpunt voor voorspellingen van de toekomst. Historische gegevens vormen volgens ACM de meest objectieve en robuuste schatter. De waardes van de parameters in het verleden vormen daarom de basis voor de berekening van de WACC voor de reguleringsperiode. Een belangrijk criterium voor de vast te stellen parameters is dat deze, al dan niet in onderlinge samenhang, in voldoende mate robuust dienen te zijn voor mogelijke ontwikkelingen op financiële markten gedurende de reguleringsperiode. ACM neemt de ontwikkeling van individuele parameters over verschillende referentieperioden in het verleden in ogenschouw, waarbij een balans wordt gezocht tussen de representativiteit van de gemiddelde waardes van historische gegevens uit meer recente jaren en de robuustheid van gegevens over een wat langere periode. Waar nodig weegt ACM ook prognoses van gerenommeerde organisaties mee bij het vaststellen van de toekomstige waardes van de parameters.

125. ACM baseert de WACC op de WACC van een netbeheerder die zich efficiënt financiert in plaats van op de werkelijke vermogenskosten van de betreffende netbeheerders. Deze aanpak sluit aan bij een van de doelstellingen van de regulering, namelijk dat de netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk is.
126. In lijn met het wettelijke kader en met de door ACM toegepaste reguleringsystematiek, stelt ACM een zogenaamde reële WACC vóór belasting vast. Het hanteren van een reële WACC betekent dat de WACC geen vergoeding bevat voor de inflatie.⁵⁶ Een vergoeding voor inflatie in de WACC is niet nodig, omdat de tarieven van netbeheerders jaarlijks voor inflatie worden gecorrigeerd. Wel bevat de gehanteerde WACC een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting.⁵⁷
127. De methode voor de berekening van de WACC is gebaseerd op rapporten van het onafhankelijke onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle).⁵⁸ Om een WACC vast te kunnen stellen die zoveel mogelijk representatief is voor de verwachte ontwikkelingen in deze reguleringsperiode, streeft ACM ernaar recente ontwikkelingen in de parameters bij de totstandkoming van dit besluit mee te nemen. Op verzoek van ACM heeft Brattle in het eerste rapport de methode voor de bepaling van de risicovrije rente en de marktrisicopremie nader onderzocht, alsmede de consistentie tussen de verschillende WACC-parameters. Brattle heeft in het tweede rapport voor dit besluit de hoogte van de parameters van de WACC voor deze reguleringsperiode onderzocht. Daarnaast heeft Brattle in de bijlage van het tweede rapport gereageerd op de rapporten van NERA Economic Consulting die in opdracht van Netbeheer

⁵⁶ Formule (1).

⁵⁷ Formule (2).

⁵⁸ Brattle, Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate, 26 november 2012 en Brattle, The WACC for the Dutch TSOs, DSOs, water companies and the Dutch Pilotage Organisation, 4 maart 2013, www.acm.nl.



Nederland zijn opgesteld.⁵⁹ ACM heeft deze reacties meegewogen in haar besluit. ACM sluit zich bij de vaststelling van de hoogte van de WACC aan bij het tweede rapport van Brattle.

128. De methode waarmee ACM de WACC bepaalt staat in bijlage 2 beschreven. ACM geeft hierbij per parameter een motivering voor de gemaakte keuzes. Uit deze methode volgt de WACC. ACM stelt de reële WACC (voor belasting) voor de netbeheerders voor deze reguleringsperiode vast op 3,6%. In de vorige reguleringsperiode was de WACC 6,2%. Zoals Brattle ook stelt wordt de verandering in de WACC met name veroorzaakt door de actualisatie van de onderliggende parameters. Op deze wijze reflecteren de parameters de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

8.2.2 Regulatorische kosten

129. 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.⁶⁰ De som van de vermogenskosten en de afschrijvingen zijn de kapitaalkosten van een netbeheerder.⁶¹ De totale kosten van een netbeheerder zijn de som van deze twee kosten categorieën.⁶²

Kapitaalkosten

130. Ter bepaling van de kapitaalkosten moet ACM eerst de gestandaardiseerde activawaarde (GAW) van elke netbeheerder bepalen. De GAW bestaat uit twee delen vanwege de start van de regulering in het jaar 2001.
131. Het eerste deel van de GAW betreft het deel dat is aangeschaft vòòr het begin van de regulering (hierna: start-GAW). Voorafgaand aan de eerste reguleringsperiode (2001-2003) heeft ACM de GAW van het elektriciteitsnet voor elke netbeheerder aan het eind van het jaar 2000 berekend op basis van historische gegevens en een standaardmethode. Deze start-GAW behandelt ACM in de berekeningen als een investering gedaan in het jaar 2000. Tevens heeft ACM destijds per netbeheerder één resterende afschrijvingstermijn voor deze investering bepaald.

⁵⁹ Zie www.acm.nl voor de rapporten van NERA Economic Consulting.

⁶⁰ Zie paragraaf 4.1 van de RAR.

⁶¹ Formule (3).

⁶² Formule (4).



Tabel 1 Afschrijvingstermijn voor Start-GAW⁶³

Regionale netbeheerder	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn
Cogas	22,7 jaar
DNWB	23,5 jaar
Endinet	22,2 jaar
Enexis	28,2 jaar
Liander	31,8 jaar
Rendo	18,8 jaar
Stedin	27,9 jaar
Westland	32,1 jaar

132. Het tweede deel van de GAW betreft het deel dat door de netbeheerders is aangeschaft in de tijd dat sprake was van regulering. Voor activa die zijn aangeschaft of in gebruik genomen vanaf de start van de regulering geldt in beginsel per soort actief een afschrijvingstermijn conform de algemene uitgangspunten zoals weergegeven de RAR.
133. De vermogenskosten in een bepaald jaar berekent ACM door de WACC⁶⁴ te vermenigvuldigen met de GAW) van dat jaar.⁶⁵
134. Zoals uitgelegd in de vorige paragraaf, hanteert ACM een reële WACC als redelijk rendement. Hierdoor indexeert ACM voor elk investeringsjaar de kapitaalkosten (afschrijvingen plus rendement) met de inflatie (hierna: consumentenprijsindex, cpi). Voor het jaar 2012 bijvoorbeeld berekent ACM de kapitaalkosten als volgt. Zij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan afzonderlijk. Het jaar waarin een bepaalde investering is geactiveerd noemt ACM een investeringsjaar. Voor elk investeringsjaar van vóór 2012 ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar in prijspeil van het jaar 2012. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen in het jaar 2012, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2012 zodat de reële waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2012 resulteert. Dit is de GAW in het jaar 2012. ACM berekent de vermogenskosten door de WACC te vermenigvuldigen met deze GAW. De kapitaalkosten zijn nu de som van het vermogenskosten en de afschrijvingen.⁶⁶ Vervolgens indexeert ACM deze reële kapitaalkosten per investeringsjaar met de relevante cpi('s).

⁶³ De oorspronkelijk vastgestelde afschrijvingstermijnen zijn door de tijd heen aangepast als gevolg van fusies tussen netbeheerders en correcties als gevolg van erkende ORV's.

⁶⁴ Hierbij hanteert ACM de WACC zoals vastgesteld voor de zesde reguleringsperiode (zie paragraaf 8.2.1).

⁶⁵ Formule (5).

⁶⁶ Formules (6) en (7).



Desinvesteringen

135. Desinvesteringen ontstaan wanneer een nog niet volledig afgeschreven actief (bijvoorbeeld een elektriciteitskabel) verwijderd wordt, bijvoorbeeld wanneer een netdeel gesloopt wordt of buiten gebruik wordt gesteld. ACM is van mening dat de netbeheerder de kosten die voortvloeien uit een desinvestering vergoed zou moeten krijgen voor zover deze kosten als efficiënt kunnen worden beschouwd. Om te zorgen voor een volledige vergoeding van de efficiënte kosten van een desinvestering, kiest ACM ervoor gedesinvesteerde activa niet te verwijderen uit de GAW. De netbeheerders blijven op deze manier voor het gedesinvesteerde actief een vergoeding krijgen over de resterende afschrijvingstermijn, als ware het niet gedesinvesteerd. Dit is een wijziging ten opzichte van de vorige reguleringsperiode. ACM kiest hiervoor om de volgende redenen.
136. 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 is per categorie het gewogen resultaat van de 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.
137. Wanneer een actief wordt gedesinvesteerd, brengt dit kosten met zich mee. Als deze kosten worden beschouwd als operationele kosten of (eenmalige) afschrijvingskosten, dan worden zij via de daarop gebaseerde tarieven volledig in rekening gebracht bij de huidige afnemer. Deze kosten komen dan niet ten laste van de toekomstige afnemers. Daar staat tegenover dat toekomstige afnemers wel kunnen profiteren van activa die langer dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik blijven, maar reeds volledig zijn betaald door de afnemers in het verleden. ACM acht het wenselijk om uit te gaan van de gemiddelde afschrijvingstermijnen, zoals in het vorige randnummer is beschreven, zodat over langere tijd alle afnemers een redelijk deel van de kosten in rekening krijgen gebracht.
138. ACM houdt bij het berekenen van de kapitaalkosten wel rekening met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen. ACM doet dit door de opbrengsten uit desinvesteringen bij iedere netbeheerder in mindering te brengen op zijn kapitaalkosten. Hierdoor wordt voorkomen dat afnemers nog betalen voor een gedesinvesteerd actief waarvoor de netbeheerder een opbrengst heeft gekregen uit bijvoorbeeld verkoop. In het bijzonder geldt dit voor de situatie waarbij sprake is van overdracht van een net aan een andere netbeheerder.



Operationele kosten

139. De operationele kosten die ACM hanteert in de methode zijn gebaseerd op de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten, na beoordeling door ACM en na saldering met gerelateerde overige opbrengsten.⁶⁷

Ontvangen vergoedingen voor aanleg van aansluitingen

140. De eenmalige aansluitvergoeding (inclusief de vergoeding voor meerlengte) neemt een bijzondere positie in ten opzichte van de andere tarieven in de regulering. Dit komt doordat netbeheerders via de eenmalige aansluitvergoeding direct de investeringsuitgave voor het aanleggen van een aansluiting (en mogelijk meer of minder dan dat) vergoed krijgen van de afnemer voor wie de netbeheerder de aansluiting aanlegt. Omdat de RAR voorschrijft dat van derden ontvangen bijdragen in mindering moeten worden gebracht op de geactiveerde kosten,⁶⁸ geeft de netbeheerder in de productiviteitsdata slechts de netto investering (totaal van investeringsuitgaven minus vergoedingen) op. Voor de vaststelling van de tarieven voor de eenmalige aansluitvergoeding via de reguleringsmethode moet in het totale inkomstenbedrag echter wel het brutobedrag aan investeringsuitgaven betrokken worden. Dit brutobedrag (de totale kosten van een aansluiting) wordt niet door de netbeheerder opgegeven in de productiviteitsdata. Daarom reconstrueert ACM per netbeheerder het totaal van deze brutobedragen door te kijken naar het totaal van de netto investeringen in aansluitingen⁶⁹ 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.

Saldering kosten met overige opbrengsten

141. Net als dat ACM in randnummer 138 heeft aangegeven specifiek rekening te houden met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen, past ACM in het algemeen bij de berekening van de regulatorische operationele kosten en kapitaalkosten een saldering toe met eventuele opbrengsten. De opbrengsten waarmee ACM rekening houdt betreft die opbrengsten die voortvloeien uit de uitvoering van zijn wettelijke taken naast de inkomsten die hij ontvangt via de gereguleerde tarieven. Deze overige opbrengsten betreffen voornamelijk inkomsten van de netbeheerder die verbonden zijn aan wettelijke taken waarvoor ACM geen tarieven vaststelt. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten uit de periodieke aansluitvergoeding voor maatwerkaansluitingen. Daarnaast kunnen het ook inkomsten zijn die wel verbonden zijn aan taken waarvoor ACM een tarief vaststelt, maar die niet-tariefinkomsten betreffen. Een voorbeeld van deze categorie betreft inkomsten die de netbeheerder ontvangt door gedeelde

⁶⁷ Formule (8).

⁶⁸ Artikel 72 van de RAR.

⁶⁹ Deze netto investeringen worden meegenomen in de berekening van de GAW.



transportinkomsten wegens fraude bij betrokken afnemers in rekening te brengen. ACM past deze saldering toe om er voor te zorgen dat in de tariefregulering uitsluitend die kosten worden betrokken die terugverdiend dienen te worden met de diensten waarvoor ACM een tarief vaststelt. Als ACM dit niet zou doen zou een netbeheerder via de regulering een vergoeding krijgen voor kosten waarvoor de netbeheerder al langs een andere weg inkomsten heeft genoten.

8.2.3 Samengestelde output

142. ACM definieert de *samengestelde output* als een norm voor de prestaties van de netbeheerders. Deze norm is een eenduidige waardering van de afzet (de volumes) van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Op deze wijze maakt ACM de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar. ACM gebruikt vervolgens de samengestelde output voor de bepaling van de begininkomsten en eindinkomsten.
143. In deze paragraaf beschrijft ACM allereerst op welke manier zij in het algemeen de samengestelde output bepaald, waarbij ook wordt uitgelegd op welke manier de hiervoor noodzakelijke voor nacalculaties gecorrigeerde sectortarieven worden berekend. Vervolgens besteedt ACM specifiek aandacht aan hoe de eenmalige en periodieke aansluitvergoeding meegenomen worden in de berekening van de samengestelde output. Deze methode is overigens ongewijzigd ten opzichte van de in de vijfde reguleringsperiode gehanteerde methode. Tot slot wordt beschreven hoe decentrale invoeding⁷⁰ wordt meegenomen in de berekening van de samengestelde output.
144. ACM berekent de samengestelde output voor de zesde reguleringsperiode door de volumes van iedere categorie te waarderen met een *wegingsfactor* van deze categorie en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.⁷¹ Door de introductie van afzet van invoeding, zal de wegingsfactor vanaf de zesde reguleringsperiode bestaan uit een deel voor de weging van de afnamevolumes en een deel voor de weging van de invoedingssaldi. De wegingsfactor geeft voor elk volume weer in welke mate dit volume kosten met zich meebrengt, om op deze manier de verschillende volumina te wegen.
145. Voor alle verschillende categorieën, behalve invoeding, gebruikt ACM in beginsel de voor nacalculaties gecorrigeerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2013 als wegingsfactor. Dit doet ACM omdat de tarieven kostengeoriënteerd zijn en aldus als beste schatting kunnen worden gebruikt voor de mate waarin bepaalde diensten kosten veroorzaken. Omdat voor invoeding geen tarief bestaat, berekent ACM de wegingsfactor voor invoeding op een andere manier. Dit wordt verderop in deze paragraaf door ACM toegelicht.

⁷⁰ Invoeding van elektriciteit op het regionale netwerk.

⁷¹ Formule (9).



Correctie voor nacalculaties

146. ACM berekent de wegingsfactoren door de tariefinkomsten van de netbeheerders voor het jaar 2013 te corrigeren voor nacalculaties die waren verwerkt in de tarieven 2013.⁷² ACM corrigeert de inkomsten,⁷³ omdat de inkomsten uit deze nacalculaties niet direct toe te schrijven zijn aan de inkomsten en kosten voor het jaar 2013. Het gaat hier namelijk om bedragen die dienen om te compenseren voor te veel of te weinig ontvangen tariefinkomsten in eerdere jaren. De totale inkomsten 2013 per netbeheerder zonder de effecten van de nacalculaties en per categorie worden vervolgens gewogen naar de geschatte volumina in 2013.⁷⁴ ACM baseert de volumina voor het jaar 2013 op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2010, 2011 en 2012.⁷⁵ Dit is een wijziging ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode. ACM heeft hiervoor gekozen omdat zij hierdoor aansluit bij de keuze om de schatting van de efficiënte kosten te baseren op de kostengegevens uit de meest recente laatste drie jaren (zie paragraaf 8.3.3).
147. De correctie van de inkomsten voor nacalculaties voor het jaar 2013 past ACM toe op die wegingsfactoren waar de nacalculaties via de tarieven effect op hebben gehad. 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 desbetreffende tarieven voor het jaar 2013.⁷⁶ De tarieven voor vastrecht staan voor de netbeheerders vast,⁷⁷ waardoor tariefmutaties door nacalculaties niet op deze tarieven worden toegepast.⁷⁸

Eenmalige en periodieke aansluitvergoedingen

148. De volumes die ACM hanteert ten aanzien van de eenmalige- en periodieke aansluitvergoedingen zijn de som van de volumes in gestandaardiseerde categorieën (zie hiervoor de tabel onder randnummer 149). De bijbehorende tarieven worden op een omzetneutrale wijze afgeleid uit het gewogen gemiddelde tarief van de gestandaardiseerde

⁷² Tarievenbesluiten van 16 november 2012 met kenmerken 104092_2/4, 104092_3/21, 104092_4/10, 104092_5/15, 104092_6/15, 104092_7/11, 104092_8/8 en 104092_9/12, www.acm.nl.

⁷³ Gecorrigeerd worden de tarieven voor de transportdienst voor de Verlenging toekenning Aanmerkelijke Investering 2010 aan DNWB voor 2011 en 2012; de tarieven voor de transportdienst en de periodieke aansluitvergoeding voor de nacalculaties Wijziging Totale Inkomsten 2008, 2009 en 2010 (tweede helft), Tariefverhoging voor tegemoetkoming coulanceregeling 2009 en 2010 (tweede helft), Nacalculatie ORV Lokale Heffingen 2011, Nacalculatie Aanmerkelijke Investeringen van TenneT en Gederfde inkomsten coulanceregeling 2011 en 2012; alle tarieven voor de Wijziging Totale Inkomsten 2011 en 2012 en Verrekening saldo verlaagde tarieven Enexis 2012.

⁷⁴ Formule (10).

⁷⁵ Formules (11) en (12).

⁷⁶ Formule (13).

⁷⁷ Omdat de hoogte van deze tarieven op grond van de TarievenCode Elektriciteit voor alle netbeheerders gelijk dienen te zijn.

⁷⁸ Formule (14).



categorieën. Vervolgens heeft ACM de samengestelde output voor de aansluitvergoedingen op dezelfde wijze bepaald als voor de andere afzetcategorieën. Uitzondering hierop vormt de categorie 'MS en >MS' voor de eenmalige aansluitvergoeding, die per netbeheerder niet op het sectortarief wordt gebaseerd, maar op het tarief van de individuele netbeheerder. ACM licht dit hieronder toe.

149. ACM heeft de indeling in de gestandaardiseerde categorieën primair gebaseerd op de capaciteit van de aansluiting. In enkele gevallen komt een door een netbeheerder gehanteerde tariefcategorie niet exact overeen met een grens zoals ACM hanteert voor de standaardisatie van de categorieën. ACM deelt in een dergelijk geval de tariefcategorie in bij de gestandaardiseerde categorie op basis van de grenzen van de tariefcategorie, waarbij de grootste samenhang met een gestandaardiseerde categorie leidend is, of op basis van de technische omschrijving van de tariefcategorie die uitsluitel biedt over de indeling van de tariefcategorie in een gestandaardiseerde categorie. Hieronder staan de indelingen van de categorieën voor de periodieke aansluitingen en eenmalige aansluitingen met toelichting weergegeven.

Tabel 2 Gestandaardiseerde categorieën periodieke aansluitvergoeding

Categorie	Toelichting indeling
t/m 1 x 6A geschakeld net	Geen verdere standaardisatie. Categorie is reeds uniform.
t/m 3*25A	Geen verdere standaardisatie. Categorie is reeds uniform.
>3*25A t/m 3*80A	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit.
>3*80A t/m 630kVA	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit.
MS	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit (>630kVA) of op basis van technische omschrijving van de tariefcategorie.
>MS	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit (>2,4MVA) of op basis van technische omschrijving van de tariefcategorie.

Tabel 3 Gestandaardiseerde categorieën eenmalige aansluitvergoeding

Categorie	Toelichting indeling
t/m 1 x 6A geschakeld net	Geen verdere standaardisatie. Categorie is reeds uniform.
t/m 3*25A	Geen verdere standaardisatie. Categorie is reeds uniform.
>3*25A t/m 3*80A	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit.
>3*80A t/m 630kVA	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit.
MS en >MS	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit (>630kVA).

150. ACM acht, net als in de vijfde reguleringsperiode, in ieder geval de tariefcategorieën van de netbeheerders die vallen in de gestandaardiseerde categorieën t/m 630kVA voldoende



vergelijkbaar om de samengestelde output op te baseren. Voor de zesde reguleringsperiode bepaalt ACM de wegingsfactoren en samengestelde output voor eenmalige aansluitvergoedingen van de gestandaardiseerde categorieën t/m 630kVA op eenzelfde wijze als de periodieke aansluitvergoedingen, zoals in de voorgaande randnummers beschreven.

151. ACM acht op dit moment de tariefcategorieën >630kVA voor eenmalige aansluitvergoedingen nog niet voldoende vergelijkbaar, omdat voor deze grotere aansluitingen de verschillen in techniek zoals toegepast door de netbeheerders variëren voor eenzelfde aansluitcapaciteit, wat leidt tot kosten- en prestatieverschillen. Het standaardiseren van prestaties op basis van sectorgemiddelde tarieven voor de tariefdragers acht ACM om deze reden voor de categorie *MS en >MS* voor de eenmalige aansluitvergoeding niet wenselijk. Om deze reden baseert ACM de samengestelde output van de netbeheerders voor deze categorieën niet op de sectortarieven, maar op de tarieven die voor de individuele netbeheerders zijn vastgesteld voor het jaar 2013. ACM is van mening dat op deze manier een meer redelijke invulling van de prestatie tot stand komt dan bij een waardering op basis van sectorgemiddelde tarieven.

Decentrale invoeding

152. Regionale netbeheerders hebben de wettelijke plicht om ten behoeve van derden het transport van elektriciteit uit te voeren.⁷⁹ Deze plicht geldt zowel voor elektriciteit die wordt afgenomen van het net als voor elektriciteit die (decentraal) wordt ingevoerd op het net. De methode van regulering dient netbeheerders in staat te stellen om de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken terug te kunnen verdienen. Dit moet derhalve ook gelden voor de kosten verbonden aan het faciliteren van decentrale invoeding. De wijze waarop ACM de kosten via de gereguleerde tarieven wil laten vergoeden, is sinds de vaststelling van het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode onderwerp van discussie.
153. ACM zal in de komende randnummers eerst kort de voorgeschiedenis tot aan onderhavig methodebesluit schetsen. Daarna beschrijft ACM de uitkomsten van zijn nadere analyse van de gesignaleerde problematiek. Vervolgens behandelt ACM gedetailleerd de vier mogelijke oplossingen die hem ter beschikking stonden. Ten slotte trekt ACM de conclusie dat de SO-uitbreiding de beste aanpak van decentrale invoeding in de reguleringsmethode is, en werkt zij de gekozen oplossing nader uit. Hierin refereert ACM naar een tweetal door externe onderzoeksbureaus uitgevoerde onderzoeken.

Voorgeschiedenis

154. Bij de vaststelling van het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode⁸⁰ heeft een aantal netbeheerders via een zienswijze aangegeven dat het toenmalige reguleringskader ertoe

⁷⁹ Artikel 16, eerste lid, onder f, van de E-wet.

⁸⁰ De vierde reguleringsperiode liep van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010. Zie het methodebesluit vierde reguleringsperiode elektriciteit d.d. 29 augustus 2008 heeft kenmerk 102610.



leidde dat de kosten die worden veroorzaakt door invoeding van decentraal opgewekte elektriciteit niet kunnen worden terugverdiend. Dit was voor ACM aanleiding om een eigen onderzoek in te stellen. Op basis van dit onderzoek was ACM van mening dat de zogenaamde SO-uitbreiding de beste manier was om het probleem op te lossen. Dit leidde uiteindelijk tot een aanpassing van de reguleringssystematiek vanaf de vijfde reguleringsperiode.⁸¹ Ter uitvoering van de tussenuitspraak⁸² van het CBb van 16 december 2011 heeft ACM dit methodebesluit vervangen door een gewijzigd methodebesluit, waarin zij de SO-uitbreiding heeft geschrapt.⁸³ Op het moment van ter inzage legging van onderhavig ontwerpbesluit heeft het CBb nog geen einduitspraak gedaan. Voorts is ten tijde van dit ontwerp-besluit de behandeling van het wetsvoorstel,⁸⁴ dat beoogt artikel 29 van de E-wet zodanig te wijzigen dat buiten twijfel staat dat de SO-uitbreiding voldoet aan de E-wet, nog niet afgerond. ACM gaat ervan uit dat op het moment dat het definitieve methodebesluit genomen zal worden meer duidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid van de SO-uitbreiding.

Nadere analyse van de problematiek

155. In 2009 heeft ACM de netbeheerders geconsulteerd en gegevens bij hen uitgevraagd. Daarnaast heeft ACM onderzocht hoe de aanwezigheid van invoeding zich verhoudt tot de uitgangspunten van het reguleringskader.
156. Uit de gesprekken met de netbeheerders en een speciaal daartoe opgezet dataverzoek⁸⁵ kwamen de volgende aspecten naar voren:
- i Uit de door de netbeheerders opgeleverde volumes van invoeding bleek dat het procentuele aandeel van invoeding ten opzichte van afname ongelijk verdeeld is tussen de netbeheerders. Bij een aantal netbeheerders is er nauwelijks sprake van invoeding, terwijl bij andere netbeheerders invoeding de afgelopen jaren juist een aanzienlijke vlucht heeft genomen.
 - ii De specifieke kosten van netbeheerders voor invoeding bleken nauwelijks te onderscheiden in de totale kosten die netbeheerders maken. De infrastructuur van het netwerk vormt namelijk een geïntegreerd geheel, waarbij het niet goed mogelijk blijkt een objectief onderscheid te maken naar kosten van invoeding ten opzichte van kosten van afname.
 - iii De netbeheerders gaven aan dat zij verwachten dat invoeding op regionale netten een blijvend fenomeen is.

⁸¹ De vijfde reguleringsperiode loopt van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013.

⁸² CBb 16 december 2011, AWB 10/1050 AWB 10/1065, LJN BU7936.

⁸³ Gewijzigd methodebesluit vijfde reguleringsperiode regionale netbeheerders elektriciteit, kenmerk 104007/74.

⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 493, nr. 2 (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011).

⁸⁵ Kenmerk NE-INV-09-04 d.d. april 2009, 103081.



- iv De netbeheerders gaven aan dat zij in de komende jaren een toename van investeringen voor invoeding voorzien in verband met de verwachte groei van WKK-installaties en windmolens.

De consultatie heeft tevens geleid tot een onder de netbeheerders breed gedragen voorstel vanuit Netbeheer Nederland voor de aanpak van invoeding in de methode.⁸⁶

157. ACM heeft geanalyseerd of de systematiek van de huidige methode het netbeheerders structureel mogelijk maakt de kosten die zij maken om decentrale invoeding te faciliteren terug te verdienen. Uit deze analyse is gebleken dat netbeheerders via de reguleringssystematiek niet in staat zijn om efficiënte kosten voor invoeding terug te verdienen. De reden hiervoor is de volgende. Omdat het faciliteren van decentrale invoeding een wettelijke taak is van de netbeheerder, maken de kosten van invoeding wel onderdeel uit van de op kosten gebaseerde maatstaf. Hierdoor krijgen de netbeheerders gezamenlijk wel de kosten voor invoeding vergoed. De volumes die deze kosten veroorzaken zijn echter geen onderdeel van de berekening van de samengestelde output, omdat er geen tarief voor invoeding op distributienetten bestaat. Daardoor wordt bij de toerekening van de efficiënte kosten per netbeheerder geen rekening gehouden met de hoeveelheid invoeding per netbeheerder en ontstaat een situatie waarbij voor netbeheerders met veel invoeding de efficiënte kosten te laag worden ingeschat, en voor netbeheerders met weinig invoeding de efficiënte kosten te hoog worden ingeschat. Netbeheerders met relatief veel invoeding krijgen zodoende te lage inkomsten uit gereguleerde tarieven en netbeheerders met relatief weinig invoeding krijgen te hoge inkomsten uit de gereguleerde tarieven. Daarnaast speelt bij invoeding ook de verwachte volumegroei een rol. Doordat er aan invoeding geen tarief gekoppeld is, worden de extra kosten die veroorzaakt worden door de volumegroei niet direct gedekt door extra inkomsten voor de betreffende netbeheerder. ACM concludeert dat het invoedingsvraagstuk voor wat betreft het reguleringskader tweeledig is. Er is sprake van een verdelingsvraagstuk en een vraagstuk met betrekking tot volumegroei.

Mogelijke oplossingen

158. ACM heeft voor de volgende vier alternatieven voor het vergoeden van invoedingskosten onderzocht, waarbij zij de voor- en nadelen tegen elkaar heeft afgewogen:
- a. de mogelijkheid van de introductie van een invoedingstarief;
 - b. de mogelijkheid van het opnemen van invoeding in de samengestelde output;
 - c. de kosten van invoeding behandelen als een ORV;
 - d. de kosten kenmerken als een bijzondere uitbreidingsinvestering.

a. Invoedingstarief

159. Een mogelijke oplossing voor beide vraagstukken zou zijn om producenten een tarief voor invoeding van elektriciteit op de regionale netten in rekening te brengen. Invoeding zou dan immers direct via de tarieven en gefactureerde volumes meegewogen worden in de

⁸⁶ Brief en bijlage van 8 december 2009 met kenmerk N 2009-344.



samengestelde output. Daarnaast zouden netbeheerders bij een groei van invoeding hiervoor direct tarieven in rekening kunnen brengen.

160. Op dit moment wordt er voor transport ten behoeve van invoeding van elektriciteit geen tarief gerekend, zoals dit wel gebeurt voor transport ten behoeve van afname. Het invoedingstarief voor invoeders op netten van 110 kV en hoger en afnemers met een opgesteld vermogen van meer dan 150 MW (het zogenaamde 'landelijk uniform producententarief', hierna LUP) is in 2004 op nul euro gesteld.⁸⁷ Voor de overige invoeders kan geen invoedingstarief worden vastgesteld omdat hiervoor geen tariefdrager is vastgesteld.⁸⁸ In het Energierapport 2011 heeft de Minister aangekondigd de mogelijkheden te zullen verkennen om in Nederland de kosten voor het beheer van het transportnet op een meer evenwichtige wijze te verdelen tussen producenten (invoeders) en afnemers (ontvangers).⁸⁹ Daarbij is de invoering van een invoedingstarief nadrukkelijk genoemd. Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb over de SO-uitbreiding is besloten in dit onderzoek ook te kijken naar de mogelijkheid om een deel van de transportkosten die worden veroorzaakt door decentrale invoeding te laten betalen door de producenten die zijn aangesloten op regionale netten en wat de effecten hiervan zijn.⁹⁰
161. Bovengenoemd onderzoek is inmiddels afgerond⁹¹, maar de noodzakelijke brede beleidsmatige beschouwingen hierover welke moeten uitmonden in politieke keuzes zijn nog niet afgerond. Ondanks dat ACM zelfstandig een invoedingstarief voor decentrale opwekkers (en centrale opwekkers) kan invoeren,⁹² acht zij het niet wenselijk om hierop vooruit te lopen.

b. Opnemen in samengestelde output

162. ACM heeft onderzocht of invoeding kan worden meegewogen binnen de samengestelde output (hierna: SO-uitbreiding). De samengestelde output is een indicator van de mate waarin bij een netbeheerder efficiënte kosten worden veroorzaakt door de prestaties die hij levert. Het faciliteren van invoeding is een wettelijke taak en kan daarmee gezien worden als prestatie ofwel output van een netbeheerder. Door invoeding als onderdeel van de samengestelde output op te nemen, onderkent ACM in de reguleringssystematiek het kostenveroorzakende karakter van invoeding. Hierdoor houdt ACM bij het bepalen van de efficiënte kosten per netbeheerder rekening met de aanwezigheid van invoeding. De SO-uitbreiding resulteert in een herverdeling van inkomsten tussen netbeheerders, waarbij netbeheerders met (relatief) meer invoeding (en dus hoger geschatte efficiënte kosten dan zonder rekening te houden met

⁸⁷ Besluit van 4 mei 2004, nr. 101685/39.

⁸⁸ Vanaf 20 juli 2012 is de bevoegdheid om tariefdragers vast te stellen verschoven van de Minister naar ACM.

⁸⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/10/energierapport-2011.html>.

⁹⁰ Tweede Kamer vergaderjaar 2011-2012, Aanhangsel, 2553 (beantwoording Kamervragen van het lid Wiegman-van Meppelen Schepink).

⁹¹ ECN, *Effecten invoering producententarief*, juni 2012, ECN-E-12-032.

⁹² Via een wijziging van de TarievenCode Elektriciteit.



invoeding) een groter deel van de toegestane sectorinkomsten krijgen toebedeeld en netbeheerders met (relatief) weinig invoeding een kleiner deel. De totale inkomsten van de gezamenlijke netbeheerders veranderen als gevolg van deze wijziging in de methode niet: de kosten voor invoeding maakten immers altijd al deel uit van de kosten waarop de maatstaf gebaseerd is. Tevens blijft via deze oplossing de efficiëntieprikkel van de maatstaf voor invoeding behouden. Immers, ook voor invoeding worden netbeheerders afgerekend via de maatstaf. Door middel van de SO-uitbreiding is het vraagstuk van de juiste verdeling van inkomsten, om de efficiënte kosten ter uitvoering van het faciliteren van invoeding te laten terugverdienen, afdoende opgelost.

163. ACM merkt op dat door het ontbreken van een tarief voor invoeding de netbeheerders geen directe compensatie ontvangen voor invoeding op hun netten in de zin van een tarief dat zij in rekening kunnen brengen bij de invoeder. De SO-uitbreiding voorziet echter wel in een indirecte compensatie voor groei van invoedingsvolumes via de productiviteitsverandering (zie paragraaf 8.3.3.3). De productiviteitsverandering wordt gebaseerd op vrijwel alle kosten van de netbeheerders, inclusief de kosten voor invoeding. Hierdoor wordt voor de toegestane inkomsten van de netbeheerders in de zesde reguleringsperiode met dezelfde groei van invoedingskosten rekening gehouden als over de periode waarop de schatting van de productiviteitsverandering is gebaseerd. Dit lijkt ACM een redelijke inschatting.

c. Objectieverbaar regionaal verschil

164. ACM is van mening dat het instrument van ORV naar zijn aard niet geschikt is om de problematiek rond decentrale invoeding op te lossen. ACM hanteert als uitgangspunt dat ORV's enkel bestaan in externe, buiten het net of invloedssfeer van de netbeheerder gelegen factoren die voor eenzelfde kostenveroorzaker verschillen in efficiënte kosten tussen netbeheerders veroorzaken. Het faciliteren van invoeding is een wettelijke taak van netbeheerders in het kader van de aansluit- en transportdienst. ACM is niet bekend met factoren die objectieve regionale verschillen in efficiënte kosten tussen netbeheerders veroorzaken bij het uitvoeren van deze wettelijke taak. Met andere woorden, ACM heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat er factoren zijn die meebrengen dat het uitvoeren van deze "invoedingstaak" bij de ene netbeheerder zou leiden tot hogere efficiënte kosten dan bij een andere netbeheerder. Om deze reden ziet ACM invoeding naar zijn aard niet als ORV.

d. Bijzondere uitbreidingsinvestering

165. De vierde mogelijkheid is het kenmerken van een investering voor het faciliteren van invoeding als een bijzondere uitbreidingsinvestering (hierna: BUI).⁹³ In dat geval mag de netbeheerder namelijk op grond van artikel 41b, eerste lid, onder e van de E-wet de gemaakte kosten voor deze investering, voor zover doelmatig, verwerken in de tarieven. Om als een BUI te worden aangemerkt moet de netbeheerder het voornemen tot het doen van een BUI

⁹³ Het BUI-instrument is opgenomen in de E-wet sinds 1 juli 2011 en geldt ter vervanging van het instrument van aanmerkelijke investeringen (zie paragraaf 4.2).



melden bij ACM. ACM toetst dan of de BUI in aanmerking komt voor de regeling en vervolgens of de BUI noodzakelijk is. Om een specifieke investering ter facilitering van invoeding op het net te laten kenmerken als BUI zal de netbeheerder per investering dus moeten kunnen bepalen of deze specifieke investering voor invoeding is of voor afname. De scheiding tussen investeringen die zijn toe te rekenen aan invoeding en aan afname is nauwelijks te maken, zo hebben netbeheerders aangegeven (zie randnummer 156). Bovendien is de netbeheerder verplicht om alle BUI's vooraf te melden bij ACM, wat in de praktijk zal betekenen dat elke kleinschalige investering in capaciteitsuitbreiding die noodzakelijk is om decentrale invoeding te faciliteren gemeld moet worden bij ACM en dat elk van deze investeringen apart getoetst moet worden op noodzakelijkheid. Deze procedure zal zowel bij netbeheerders als voor ACM veel administratieve lasten veroorzaken. Derhalve moet geconcludeerd worden dat het kenmerken van elke investering voor invoeding als BUI zodat hiervoor een aparte vergoeding in de tarieven wordt gegeven, ondoenlijk is. Het instrument lijkt dan ook niet geëigend om de problematiek rond invoeding op te lossen. Tot slot merkt ACM op dat zij de voorloper van het BUI instrument, namelijk een vergoeding in de tarieven voor aanmerkelijke investeringen, ook niet geschikt achtte als methode om netbeheerders te compenseren voor kosten veroorzaakt door decentrale invoeders. In zijn tussenuitspraak van 16 december 2011 heeft het CBb dit standpunt onderschreven.

Conclusie

166. Na afweging van de voor- en nadelen van de mogelijke aanpakken concludeert ACM dat de SO-uitbreiding de beste manier is om het vraagstuk rond decentrale invoeding op te lossen. Deze oplossing zorgt er namelijk voor dat het kostenveroorzakende karakter van de wettelijke taak van netbeheerders om invoeding te faciliteren op structurele wijze wordt meegewogen in de bepaling van de samengestelde output. De wijze waarop ACM de SO-uitbreiding concreet zal opnemen in de reguleringsmethode wordt hieronder toegelicht.

Uitwerking in de reguleringsmethode

167. Vanaf de zesde reguleringsperiode wordt invoeding meegenomen in het bepalen van de prestaties van de netbeheerder en dus in het berekenen van de samengestelde output. De prestatievolumes bestaan niet alleen uit afname van het net, maar ook uit invoeding. De prestatie voor afname blijft gelijk aan de door de netbeheerders gefactureerde volumes. De prestatie voor invoeding stelt ACM gelijk aan de invoedingssaldi. Het invoedingssaldo is per afnemer dat deel van de invoeding dat de afname overstijgt. ACM heeft besloten om alleen de invoedingssaldi, en niet de volledige invoedingsvolumes, in de samengestelde output mee te wegen, omdat alleen invoedingsvolumes die per afnemer het niveau van afname overstijgen tot extra kosten voor netbeheerders leiden. Wanneer een afnemer een lagere invoeding heeft dan afname, hoeft de netbeheerder zijn infrastructuur niet aan te passen. In dat geval zijn er geen extra kosten voor de netbeheerder en heeft de netbeheerder dus geen extra inkomsten nodig.⁹⁴

⁹⁴ Dit wordt beaamd door de netbeheerders, zoals blijkt uit het voorstel met kenmerk 103081/97.B1347 van 8 december



168. De netvlakken waarop decentrale invoeding van elektriciteit kan plaatsvinden zijn de netvlakken tussenspanning (25 of 50kV, hierna: TS), transformatoren hoogspanning/middenspanning en tussenspanning/middenspanning (hierna: HS+TS/MS), middenspanning (1 tot 20kV, hierna: MS) en transformatoren middenspanning/laagspanning (hierna: MS/LS). Het netvlak MS wordt bovendien onderverdeeld in de tussenvlakken MS-Transport (hierna: MS-T) en MS-Distributie (hierna: MS-D).⁹⁵ Per netvlak berekent de netbeheerder de invoedingssaldi en rapporteert deze als afzet. De reden voor deze indeling is dat de kosten die gemoeid zijn met het faciliteren van invoeding per netvlak kunnen verschillen.
169. Per hierboven gedefinieerd netvlak wordt een wegingsfactor voor invoeding bepaald, die uitdrukking geeft aan de efficiënte kosten voor invoeding per netvlak. De methode ter bepaling van deze wegingsfactoren geschiedt op basis van een breed gedragen voorstel van de netbeheerders en twee rapporten van externe onderzoeksbureaus.⁹⁶ De ratio hiervan zal hieronder worden toegelicht.
170. De taken die een netbeheerder dient uit te voeren om invoeding op zijn net mogelijk te maken zijn grotendeels gelijk aan zijn taken ten behoeve van afname van het net. Voor het net maakt het namelijk grotendeels niet uit in welke richting energie wordt getransporteerd. Zo kan een groei van invoeding net als een groei van afname leiden tot capaciteitsuitbreidingen in het net. De kosten voor het transport van elektriciteit worden traditioneel toegerekend via het cascadebeginsel.⁹⁷ Hierbij is het uitgangspunt dat invoeding door centrale producenten op de hogere netvlakken plaatsvindt en dat via de diverse netvlakken de elektriciteit getransporteerd wordt naar het netvlak waarop de afnemers aangesloten zijn. Aldus worden aan bijvoorbeeld de MS afnemers de kosten van het netvlak MS en een deel van de kosten van de bovenliggende netvlakken (HS+TS/MS, TS, HS en EHS) toegerekend. Derhalve zitten in de wegingsfactoren voor afname naast de kosten van het betreffende netvlak ook een deel van de kosten van alle bovenliggende netvlakken verdisconteerd. Bij *invoeding* op lager gelegen netvlakken (decentrale invoeding) blijkt uit de huidige praktijk dat deze elektriciteit hoofdzakelijk naar afnemers op hetzelfde netvlak en op het naast bovenliggende netvlak wordt getransporteerd, en niet naar de netvlakken daarboven. ACM zal derhalve bij de kostentoerekening voor invoeding alleen rekening houden met de kosten van het betreffende netvlak zelf en de kosten van het naast bovenliggende netvlak, en niet met de inkoopkosten

2009.

⁹⁵ De indeling van de netvlakken voor invoeding is gebaseerd op de TarievenCode Elektriciteit en verschilt van de indeling die voor de q-factor wordt gebruikt en die gebaseerd is op NESTOR.

⁹⁶ E-bridge Consulting GmbH, "*Second opinion: cost compensation method for network operators with distributed generation*", maart 2010 (hierna: E-bridge) en Frontier Economics, "*Treatment of distributed generation*", april 2012 (hierna: Frontier Economics)

⁹⁷ Paragraaf 3.6 van de TarievenCode Elektriciteit.



voor transportcapaciteit op de EHS en HS netten. Een uitzondering hierop is het netvlak MS/LS, dat behandeld zal worden als een MS netvlak in de bepaling van de wegingsfactor voor invoeding. ACM acht dit redelijk aangezien afnemers die invoeden op het netvlak MS/LS dit doen via een MS/LS transformator, en op deze wijze dus eigenlijk direct invoeden op MS-netten. De kostentoe rekening is in onderstaande tabel samengevat:

Tabel 4 Kostentoe rekening per netvlak

Netvlak fysieke invoeding	Kostentoe rekening van netvlakken
TS	TS
HS+TS/MS	TS en HS+TS/MS
MS-T	HS+TS/MS en MS-T
MS-D	HS+TS/MS en MS-D
MS/LS	HS+TS/MS, MS-D en MS/LS

56/111

171. Voor de kostentoe rekening van decentrale invoeding maakt ACM gebruik van een volledig capaciteitsgeoriënteerde structuur. Vanwege het ontbreken van een transporttarief voor invoeding, wordt er door een decentrale invoeder bij de netbeheerder geen capaciteit gecontracteerd (zoals dat wel door afnemers geschiedt). Na overleg met de netbeheerders heeft ACM besloten dat het *kW-invoedingssaldo* de beste optie is om tegemoet te komen aan zowel het kostenveroorzakingsprincipe als aan een beperking van de administratieve lasten voor netbeheerders. Het *kW-invoedingssaldo*, per jaar, is gedefinieerd als het verschil tussen kW_{max} per jaar van invoeding en kW_{max} per jaar van afname. ACM breidt hiermee de samengestelde output uit met de som van de *kW-invoedingssaldi* per netvlak.
172. De daadwerkelijke berekening van de wegingsfactoren, die de kosten van invoeding op een netvlak uitdrukken, is voor de zesde reguleringsperiode gedaan op basis van de tarieven in het jaar 2013 en de rekenvolumina. De stappen van de berekeningen worden hieronder toegelicht.
173. Allereerst bepaalt ACM de totale transportafhankelijke kosten voor de gehele sector per netvlak, waaronder ook de HS netvlakken die door de regionale netbeheerders worden beheerd. Hiervoor worden per netvlak de voor nacalculatie gecorrigeerde kostengeoriënteerde tarieven 2013 per netbeheerder vermenigvuldigd met de vastgestelde rekenvolumina voor de aankomende reguleringsperiode per netbeheerder en wordt over alle netbeheerders gesommeerd. Deze totale bedragen dienen als schatting voor de totale kosten per netvlak, omdat de bedragen gebaseerd zijn op kostengeoriënteerde tarieven. Deze totale kosten per netvlak worden vervolgens gedeeld door het gemiddelde van de gefactureerde afnamevolumes op dat netvlak over de jaren 2010, 2011 en 2012 voor de tariefdrager *kW*-



gecontracteerd.⁹⁸ De uitkomst is te interpreteren als een gemiddeld sectortarief per netvlak als ware er maar één tariefdrager waarmee de netbeheerders hun inkomsten via facturatie kunnen behalen. Deze gemiddelde sectortarieven geven een schatting van de kostenverhouding van invoeding op het desbetreffende netvlak (plus de hogere netvlakken) per afgezet afnamevolume ten opzichte van de kostenverhouding voor afname. Daarmee kunnen de gemiddelde sectortarieven gehanteerd worden als wegingsfactor voor de samengestelde output.

174. Vervolgens worden deze wegingsfactoren gebruikt bij de inschatting van de kostenverhouding per netvlak voor invoeding. Zoals eerder aangegeven wordt bij de kostentoerekening voor invoeding op een bepaald netvlak alleen rekening gehouden met de kosten op dit netvlak en op het naast bovenliggende netvlak. Ter benadering van de kosten per netvlak voor invoeding moet het deel van de kosten dat is toe te schrijven aan hogere netvlakken worden geëlimineerd. De berekening verloopt conform de kostentoerekening in de onderstaande tabel.⁹⁹

Tabel 5 Berekening kostentoerekening

Wegingsfactor invoeding	Berekening
TS	sectortarief TS – sectortarief HS
HS+TS/MS	sectortarief HS+TS/MS – sectortarief HS
MS-T	sectortarief MS-T – sectortarief TS
MS-D	sectortarief MS-D – sectortarief TS
MS/LS	sectortarief MS/LS – sectortarief TS

175. Tijdens de voorbereidingsfase van dit ontwerp-methodebesluit is het voorstel geopperd om in bovengenoemd sectortarief HS niet alleen de HS-netten van de regionale netbeheerders te betrekken, maar ook de HS-netten van TenneT. ACM kiest ervoor dit voorstel niet over te nemen. De reden hiervoor is dat ACM bij de bepaling van de wegingsfactoren ten aanzien van de afname aansluiting zoekt bij de door de wetgever beoogde maatstaf van de regionale netbeheerders. Indien ACM het HS-tarief van TenneT bij het sectortarief HS zou betrekken, zou er immers een maatstaf van regionale netbeheerders plus landelijke netbeheerder ontstaan, hetgeen niet strookt met de intentie van de wetgever. Overigens ziet ACM ook geen noodzaak om de sectortarieven HS van de regionale netbeheerders uit te breiden met de HS-tarieven van TenneT aangezien ACM geen aanleiding ziet om te concluderen dat de sectortarieven HS van regionale netbeheerders onvoldoende representatief zouden zijn. Immers, de regionale netbeheerders dienen zich aan de cascadering zoals opgenomen in de TarievenCode elektriciteit te houden. Hieruit vloeit voort dat bij interne cascadering rekening wordt gehouden met alle relevante kosten en de verdeling daarvan over de netvlakken,

⁹⁸ Formule (15).

⁹⁹ Formule (16).



waaronder HS. Op basis hiervan resulteren kostengeoriënteerde tarieven die redelijkerwijs gehanteerd kunnen worden bij de bepaling van de wegingsfactoren voor invoeding.

176. Bovenstaande berekening levert vervolgens per netvlak de wegingsfactor voor invoeding op. De samengestelde output voor de zesde reguleringsperiode zal vervolgens berekend worden door de verschillende afzetten van afname te waarderen tegen de samengestelde wegingsfactoren van afname en de afzet van invoeding te waarderen tegen de uitkomst van de hierboven berekende wegingsfactor voor invoeding, en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.
177. ACM heeft E-Bridge een second-opinion onderzoek laten doen naar bovenstaande opname van invoeding in de samengestelde output. E-Bridge concludeert dat bovenstaande benadering een goede oplossing is om door decentrale invoeding veroorzaakte kosten op te nemen in de samengestelde output, maar plaatst hier twee kanttekeningen bij, die hieronder behandeld zullen worden.
178. E-Bridge geeft aan dat het berekenen van de kosten van een netvlak als het verschil in de samengestelde wegingsfactoren tussen het bovenliggende netvlak en het netvlak van invoeding (zie randnummer 174) in het algemeen leidt tot een onderschatting van de werkelijke kosten van een netvlak. De reden hiervoor is dat deze berekening een vereenvoudiging is die geen rekening houdt met het niet tegelijkertijd optreden van alle afname in het netvlak van invoeding en met het reduceren van invoeding vanuit het bovenliggende netvlak door decentrale invoeding. E-Bridge geeft aan dat de berekening verbeterd zou kunnen worden door de daadwerkelijke gecascadeerde kosten te gebruiken in de berekening van de kosten van een netvlak. ACM constateert dat deze daadwerkelijke kosten niet eenvoudig en betrouwbaar beschikbaar zijn, en heeft Frontier Economics gevraagd hier nader onderzoek naar te doen (zie randnummer 181).
179. E-Bridge geeft verder aan dat het gebruik van het kWmax per jaar van invoeding (als benadering voor kW-gecontracteerd) als kostendrager de impact van invoeding op bovenliggende netvlakken overschat en dat voor het effect van invoeding op bovenliggende netvlakken beter de werkelijke capaciteit van invoeding op de verbinding tussen het netvlak van invoeding en het bovenliggende netvlak kan worden gebruikt. Aangezien het gebruik van deze informatie de methode aanzienlijk complexer maakt, acht ACM het verdedigbaar het kWmax per jaar van invoeding ook als kostendrager voor het bovenliggende netvlak te gebruiken.
180. ACM concludeert dat de potentiële voordelen van de door E-Bridge voorgestelde veranderingen van de methode niet opwegen tegen de toename van complexiteit van de methode. Daarbij acht ACM het mogelijk dat de voorgestelde veranderingen leiden tot een onredelijke toename van administratieve lasten bij de netbeheerders, hetgeen zij onwenselijk vindt.



181. Vervolgens heeft ACM Frontier Economics opdracht gegeven om te onderzoeken of de door ACM voorgestelde SO-uitbreiding ten behoeve van het decentrale invoedingsvraagstuk zodanig verbeterd kan worden dat deze een betere benadering geeft van de daadwerkelijke kosten en eventuele synergievoordelen die voortvloeien uit decentrale invoeding. Hiermee bouwt dit onderzoek verder op het rapport van E-Bridge.
182. Frontier Economics geeft aan dat de kwestie betreffende de kosten en de synergievoordelen van decentrale opwekking is terug te brengen tot een kostenallocatievraagstuk. Dit houdt in dat, indien men deze kosten en synergievoordelen exact wil bepalen, er van ieder onderdeel van het net geregistreerd moet worden voor welk deel het ingezet wordt voor decentrale invoeding en voor welk deel het ingezet wordt voor afname. Dit vereist een detailniveau van bemetering dat op dit moment niet plaatsvindt en waarvan de implementatie hoge kosten met zich mee zou brengen. Hoewel het dus theoretisch mogelijk is meer inzicht te verkrijgen in de kostenallocatie, zal de winst die dit oplevert – een zo exact mogelijke bepaling van de uit decentrale invoeding voortvloeiende kosten – niet opwegen tegen de kosten die hiermee gemoeid zijn.
183. Het alternatief is dat netbeheerders zelf een inschatting maken van de kostenallocatie. Dit zou een methode zijn die noch objectief, noch te valideren is, maar naar alle waarschijnlijk wel zou leiden tot veel onderlinge discussies over de methode en de uitkomst van de schattingen. Frontier concludeert daarenboven dat het op deze wijze herzien of aanscherpen van de SO-uitbreiding niet aantoonbaar zal leiden tot een betere benadering van de kosten voortvloeiende uit decentrale invoeding.
184. ACM deelt de conclusie van Frontier dat de onderhavige benadering van de kosten en synergievoordelen van decentrale invoeding, zoals deze gebruikt is in de SO-uitbreiding, momenteel praktisch gezien de optimale benadering is. ACM neemt daarbij in aanmerking dat de door haar voorgestelde methode afkomstig is van Netbeheer Nederland.

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

185. Het tweede onderdeel van de methode tot vaststelling van de x-factor is het bepalen van de begininkomsten. ACM zal bij de vaststelling van de begininkomsten gebruik maken van haar bevoegdheid zoals vastgelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet. Dit is een wijziging ten opzichte van reguleringssystematiek zoals deze gold tijdens de voorgaande reguleringsperioden. Om deze reden geeft ACM eerst haar motivering voor deze keuze (paragraaf 8.3.1). Vervolgens licht ACM toe hoe zij de kosten voor objectiveerbare regionale verschillen bepaalt (paragraaf 8.3.2) en de efficiënte kosten per eenheid output van 2013 berekent (paragraaf 8.3.3). Tot slot geeft ACM aan hoe deze onderdelen samen leiden tot de begininkomsten 2013 (paragraaf 8.3.4).



8.3.1 Begininkomsten op het efficiënte kostenniveau?

186. Bij de vaststelling van de voorgaande methodebesluiten heeft ACM de begininkomsten gebaseerd op de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Deze formule houdt in dat de inkomsten in een bepaald jaar (jaar t) worden gebaseerd op de inkomsten in het jaar daaraan voorafgaand (jaar t-1).
187. Zoals in paragraaf 5.5 beschreven, heeft ACM per 1 juli 2011 via artikel 41c, vierde lid, van de E-wet de bevoegdheid gekregen om de begininkomsten op een andere wijze vast te stellen, namelijk door deze gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau inclusief een redelijk rendement, indien de totale inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau. Hierbij dient zij alle relevante feiten en omstandigheden in ogenschouw te nemen.
188. ACM stelt vast dat de totale inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau. De omvang van het verschil heeft ACM als volgt bepaald. ACM berekent de totale inkomsten per netbeheerder aan het begin van de zesde reguleringsperiode door het product te nemen van de tarieven in het jaar 2013 en de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode. Voor de tarieven 2013 hanteert ACM de tarieven vastgesteld in de tarievenbesluiten 2013, geschoond voor de hierin verwerkte nacalculaties over eerdere jaren.¹⁰⁰ Het efficiënte kostenniveau aan het begin van de reguleringsperiode heeft ACM geschat op basis van de meest recente beschikbare gegevens over twee van de drie benodigde peiljaren (in casu de jaren 2010 en 2011).¹⁰¹
189. Voorts oordeelt ACM dat er voldoende aanleiding is om gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen. In dit verband overweegt zij het volgende.
190. In het algemeen hecht ACM belang aan een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop. Toepassing van de bevoegdheid in kwestie betekent in beginsel een inbreuk op dat belang. Afnemers en netbeheerders hechten ook belang aan een zo geleidelijk en stabiel mogelijk tariefverloop, zo bleek bij de voorbereiding van dit besluit. In het onderhavige geval zijn er naar het oordeel van ACM echter ook andere omstandigheden en belangen waaraan gewicht moet worden toegekend.

¹⁰⁰ Deze nacalculaties betreffen namelijk bedragen die slechts dienen om te compenseren voor te veel of te weinig ontvangen tariefinkomsten in eerdere jaren.

¹⁰¹ ACM heeft hiervoor de methode toegepast zoals beschreven in de komende subparagrafen van paragraaf 8.3, maar heeft daarbij wel geabstraheerd van het feit dat netbeheerders per 1 januari 2014 een gewijzigd takenpakket hebben.



191. ACM wijst erop dat, op basis van de beschikbare meest recente data¹⁰², kan worden aangenomen dat er voor alle netbeheerders sprake is van een substantieel verschil tussen de totale inkomsten aan het begin van de zesde reguleringsperiode en het efficiënte kostenniveau. Dit grote verschil wordt met name veroorzaakt door de overschatting van het efficiënte kostenniveau (inclusief een redelijk rendement) aan het einde van de vorige periode ten gevolge van de 'zaagtandwerking'¹⁰³ van de toen geldende methode van regulering en door de verlaging (in de schatting) van de WACC. Deze overschatting werkt door in de zesde reguleringsperiode. In het algemeen geldt dat zowel ACM als netbeheerders en afnemersorganisaties van mening zijn dat de zaagtandwerking ongewenst is. De aanpassingen aan de berekeningswijze van de productiviteitsverandering en de keuze om niet één jaar maar meerdere jaren als kostenbasis te gebruiken (zie paragraaf 8.3.3.2 en 8.3.3.3), mitigeren de effecten van de zaagtandwerking *voor de toekomst*. ACM acht het echter ook van belang om de materiële effecten van de zaagtandwerking voortkomend uit de vijfde periode niet door te laten werken in de zesde periode. ACM kan deze effecten voorkomen door gebruikmaking van de nieuwe bevoegdheid.
192. Daarnaast weegt ACM mee het feit dat het takenpakket van de netbeheerders per 1 januari 2014 wijzigt in verband met de invoering van het verplichte leveranciersmodel.¹⁰⁴ Met gebruikmaking van de bevoegdheid in kwestie kunnen de tarieven hier zo snel mogelijk op worden aangepast.
193. Al met al ziet ACM voldoende aanleiding om van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 41c, vierde lid van de E-wet gebruik te maken. Zij besluit dan ook toepassing te geven aan deze bevoegdheid en de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen.¹⁰⁵

8.3.2 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2013

194. Uit de vorige paragraaf volgt dat ACM voor de zesde reguleringsperiode de begininkomsten per netbeheerder gelijk stelt aan het *efficiënte kostenniveau van die netbeheerder in het jaar 2013*. Het efficiënte kostenniveau is het niveau aan kosten waarvan ACM verwacht dat een netbeheerder deze moet maken om zijn wettelijke taken te kunnen uitvoeren, en is inclusief een redelijk rendement en de kosten voor ORV's. Ten behoeve van de bepaling van de inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode, worden deze kosten gebaseerd op

¹⁰² ACM merkt op dat in de komende maanden de netbeheerders de data over 2012 zullen aanleveren. ACM zal hiermee rekening houden bij het vaststellen van het definitieve besluit.

¹⁰³ Zie voor een nadere uitleg over de zaagtandwerking paragraaf 8.3.3.2.

¹⁰⁴ Het leveranciersmodel is onderdeel van de invoering van het nieuwe marktmodel (Wet Marktmodel, wetswijziging tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt, *Stb* 2011 130).

¹⁰⁵ Formule (17).



omstandigheden aan het begin van de reguleringsperiode en uitgedrukt in het jaar 2013. De bepaling van de kosten voor ORV's komt in deze paragraaf aan de orde en de methode van berekening van de efficiënte kosten per eenheid output (inclusief een redelijk rendement en exclusief ORV's) wordt in de volgende paragraaf behandeld.

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

Uitgangspunten bij de bepaling en verrekening van ORV's

196. 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, 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 objectiveerbaar indien de factor dan wel omstandigheid niet-beïnvloedbaar is door het management én indien het ORV objectief is vast te stellen. Ter verduidelijking geeft ACM een voorbeeld. Stel, netbeheerder A beheert een net in een regio met hoge bergen. Dit feit op zichzelf is niet beïnvloedbaar door het management. De wijze waarop netbeheerder A vervolgens zijn net beheert (materiaalkeuze, onderhoudsfilosofie etc.) *gegeven* de hoge bergen beschouwt ACM wel als beïnvloedbaar.
197. Het tweede uitgangspunt is dat de verrekeningswijze van eventuele ORV's moet bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wetgever (zie hoofdstuk 5). Eén van deze doelstellingen is dat netbeheerders een redelijk rendement behalen, en niet een rendement dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk.¹⁰⁶ Ook heeft de wetgever bepaald dat het uitgangspunt bij het vaststellen van de tarieven van een netbeheerder is dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers die betrekking hebben op de diensten die deze kosten veroorzaken.¹⁰⁷ Volgens ACM betekent dit dat sprake moet zijn van kostengeoriënteerde tarieven. ACM kiest er daarom voor om de totale inkomsten, die volgen uit de kostengeoriënteerde tarieven, van iedere netbeheerder afzonderlijk zodanig te bepalen

¹⁰⁶ Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.

¹⁰⁷ Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.



dat alleen de noodzakelijke kosten worden terugverdiend. Concreet betekent dit dat een netbeheerder zonder ORV alleen zijn efficiënte kosten per eenheid output vergoed krijgt. Een netbeheerder met een ORV krijgt daarentegen de efficiënte kosten per eenheid output én de kosten als gevolg van dit ORV vergoed in zijn inkomsten. Door de inkomsten te koppelen aan de kosten van netbeheerders doet ACM recht aan de bedoeling van de wetgever.

198. 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 objectieveerbare 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.
199. 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.
200. 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.
201. Het vijfde en laatste uitgangspunt is dat ACM elke reguleringsperiode opnieuw factoren als ORV kan identificeren. ACM sluit namelijk niet uit dat er in de toekomst nieuwe ORV's worden aangedragen door belanghebbenden, dan wel dat er nieuwe data beschikbaar komen met betrekking tot al onderzochte factoren die tot dan toe niet als ORV aan te merken waren. Indien een netbeheerder aannemelijk kan maken dat er een mogelijke ORV is, dan zal ACM



op dat moment beoordelen of en, zo ja, op welke wijze een (vervolg)onderzoek op zijn plaats is. Bij deze beoordeling zal ACM tevens de kosten en baten van een dergelijke analyse betrekken.

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

Lokale heffingen

203. ACM heeft op basis van onderzoeksresultaten van het onderzoeksbureau Brattle¹⁰⁸ in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders elektriciteit geconcludeerd dat de factor lokale heffingen¹⁰⁹ voldoet aan de criteria van een ORV.¹¹⁰ ACM zal gedurende de zesde reguleringsperiode als volgt rekening houden met de hoogte van lokale heffingen.
204. 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 de zesde reguleringsperiode de efficiënte kosten voor lokale heffingen conform de reguleringssystematiek in hun inkomsten vergoed krijgen. ACM bepaalt de geschatte kosten voor de ORV lokale heffingen in 2013 op basis van het gemiddelde van de gerealiseerde kosten voor lokale heffingen uit de jaren 2010, 2011 en 2012 (inclusief toepassing van de inflatiecorrectie).¹¹¹
205. Op 27 maart 2013 heeft het CBb een uitspraak gedaan¹¹² welke mogelijk gevolgen heeft voor dit onderdeel. Gezien de korte tijd tussen de uitspraak en de terinzagelegging heeft ACM dit niet kunnen verwerken in dit ontwerp besluit. In het definitieve besluit zal ACM de uitspraak verwerken.

8.3.3 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2013

206. ACM bepaalt het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder door de efficiënte kosten per eenheid output in 2013 te vermenigvuldigen met de samengestelde output van de betreffende netbeheerder en hier de kosten voor ORV's bij op te tellen. De efficiënte kosten per eenheid output berekent ACM door de *totale efficiënte sectorkosten in 2013* te delen door de

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

¹⁰⁹ Lokale heffingen bestaan uit precariobelasting en gedoogbelasting.

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

¹¹¹ Formules (18) en (19).

¹¹² AWB 10/1319.



samengestelde output van de sector. De methode van berekening van efficiënte kosten per eenheid output in het jaar 2013 legt ACM nader uit in deze paragraaf. De bepaling van de kosten voor ORV's komt in de volgende paragraaf aan de orde.

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

8.3.3.1 Gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf

208. De wijze waarop ACM de uniforme maatstaf bepaalt is niet gewijzigd ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode. ACM hanteert de gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf omdat zij van oordeel is dat dit de beste manier is om aan te sluiten bij het bereiken van de wettelijke doelstellingen. ACM ziet geen aanleiding om in de methode voor de vaststelling van de doelmatigheidskorting voor de zesde reguleringsperiode de invulling van de maatstaf te wijzigen.

8.3.3.2 De te hanteren kostengegevens

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

Problematiek van de zaagandwerking

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



211. De zaagtandwerking werd veroorzaakt door de keuze voor één meetjaar voor de te hanteren kostengegevens in combinatie met de keuze voor een korte meetperiode voor de productiviteitsverandering. Deze combinatie kon leiden tot over- of onderschattingen van het efficiënte kostenniveau aan het einde van de reguleringsperiode, waardoor in achtereenvolgende periodes te sterk stijgende tarieven of te sterk dalende tarieven werden vastgesteld. Op deze manier ontstond een patroon van tariefschommelingen dat iedere periode een tegengestelde richting aannam, terwijl deze tariefschommelingen niet noodzakelijkerwijs representatief waren voor de ontwikkeling in efficiënte kosten over die zelfde periodes. ACM heeft daarom de keuze voor één meetjaar en voor een korte meetperiode voor de productiviteitsverandering in samenhang heroverwogen, ook omdat de zaagtandwerking zowel door afnemers als netbeheerders als onwenselijk werd gezien. In deze paragraaf gaat ACM in op de eerste keuze, op de tweede keuze wordt verder ingegaan in paragraaf 8.3.3.3.

Meerdere jaren

212. Zoals hiervoor aangegeven, baseerde ACM in de vijfde reguleringsperiode de schatting van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013 enkel op het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar waren. Om de zaagtandwerking te verminderen, maar ook om tegelijkertijd de kans te verkleinen dat de schatting wordt gebaseerd op een jaar met een incidenteel afwijkend kostenniveau,¹¹³ heeft ACM besloten om de schatting te baseren op het gemiddelde van kostengegevens van meerdere recente jaren. Bij de keuze voor één of meerdere jaren moet een balans worden gezocht in enerzijds de doorgaans grotere representativiteit naarmate de jaren recenter zijn en anderzijds de grotere robuustheid wanneer meerdere jaren worden betrokken. ACM acht de afgelopen drie jaren als voldoende representatief om de kostenbasis voor de geschatte totale sectorkosten op te baseren. ACM is van mening dat het gebruik van data van de meest recente drie jaren een verbetering van de schatting voor de totale efficiënte sectorkosten oplevert, omdat de schatting nu zowel is gebaseerd op zo recent mogelijke data als ook het effect van een incidenteel hoger of lager kostenniveau in het meest recente jaar op de schatting wordt beperkt.

213. Zoals in paragraaf 5.3 uitgelegd, doet ACM middels de methode van regulering aan outputregulering van de netbeheerders. Dit betekent dat ACM het aan netbeheerders zelf overlaat om te bepalen hoe zij hun wettelijke taken uitvoeren. ACM stelt daarom alleen de totale inkomsten vast die een netbeheerder mag behalen, waardoor het aan netbeheerders is om afwegingen te maken welke kosten, operationele kosten of kapitaalkosten, zij inzetten voor het uitvoeren van de wettelijke taken. Kapitaalkosten en operationele kosten zijn daarbij (deels) uitwisselbaar.¹¹⁴ Om niet af te wijken van het principe van outputregulering kiest ACM

¹¹³ ACM heeft geconstateerd dat voor de regionale netbeheerders met name de operationele kosten sterk kunnen fluctueren.

¹¹⁴ Een netbeheerder kan bijvoorbeeld kiezen voor het plegen van onderhoud (operationele kosten) of vervanging (kapitaalkosten).



ervoor om de operationele kosten en kapitaalkosten (tezamen de totale kosten) op dezelfde wijze te schatten. De totale kosten 2013 worden geschat op basis van de kosten voor de jaren 2010, 2011 en 2012.

Bepaling van de jaarlijkse kostengegevens

214. In paragraaf 8.2.2 heeft ACM uitgelegd hoe de operationele kosten en kapitaalkosten worden bepaald. Specifiek voor de bepaling van de kosten in elk van de jaren 2010, 2011 en 2012 houdt ACM rekening met een drietal elementen. Ten eerste past ACM de WACC toe zoals is vastgesteld voor de zesde reguleringsperiode. Ten tweede worden de besparingen als gevolg van de invoering van het marktmodel toegevoegd en ten derde onttrekt ACM de inkoopkosten transport uit deze kostengegevens en behandelt deze kosten separaat.¹¹⁵ ACM licht deze drie elementen onderstaand toe.

1) Toepassing van de WACC voor de zesde reguleringsperiode

215. ACM stelt de begininkomsten vast ten behoeve van de zesde reguleringsperiode. Om hierin de WACC voor de zesde reguleringsperiode tot uitdrukking te laten komen past ACM bij de kapitaalkosten de in paragraaf 8.2.1 vastgestelde WACC toe. Zodoende worden de efficiënte kosten inclusief het redelijke rendement voor het begin van de reguleringsperiode, uitgedrukt in het jaar 2013, gebaseerd op het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.

2) Invoering van de maatregelen ter verbetering van het marktmodel

216. In de afgelopen jaren is en in de toekomst wordt een pakket aan maatregelen doorgevoerd met als doel het bereiken van een verbeterd marktmodel voor kleinverbruikers. In dit marktmodel is de leverancier het centrale aanspreekpunt voor deze groep afnemers. Dit heeft voor netbeheerders tot gevolg (gehad) dat taken weg zijn gevallen of zijn vereenvoudigd. Het verbeterde marktmodel omvat onder meer de invoering van het capaciteitstarief, het (verplichte) leveranciersmodel en de omkering van de meetketen.¹¹⁶ Het capaciteitstarief voor elektriciteit is in 2009 ingevoerd. Voor het leveranciersmodel geldt dat dit door een aantal netbeheerders op vrijwillige basis op dit moment al (deels) is ingevoerd, terwijl dit model per 1 augustus 2013 pas wettelijk verplicht wordt gesteld. Op dat moment zal ook de meetketen worden omgekeerd, zodat de meetverantwoordelijkheid bij de leverancier komt te liggen en niet meer bij de netbeheerder. Een belangrijke doelstelling voor de invoering van het nieuwe marktmodel was het efficiënter maken van de energieketen, waardoor kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd voor de sector als geheel. Voor de netbeheerders moeten deze ontwikkelingen per saldo leiden tot besparing van kosten, omdat taken wegvallen c.q. vereenvoudigd worden.¹¹⁷

¹¹⁵ Formule (20).

¹¹⁶ De besparingen als gevolg van het gebruik van de slimme meter zijn niet betrokken in onderhavig methodebesluit, omdat deze beperkt zijn door de beperkte uitrol van de slimme meter. Deze besparingen kunnen pas in de jaren na de zesde reguleringsperiode worden gerealiseerd.

¹¹⁷ Hierna wordt voor de leesbaarheid van de tekst alleen gesproken over 'wegvallen van taken'.



217. Bij het schatten van de totale efficiënte sectorkosten 2013 houdt ACM rekening met bovenstaande ontwikkelingen. Zoals hierboven is toegelicht baseert ACM zich voor de schatting van de totale efficiënte sectorkosten 2013 op kostengegevens over de jaren 2010, 2011 en 2012. Aan het begin van de komende reguleringsperiode zullen netbeheerders door de invoering van het marktmodel minder taken hebben dan in de jaren 2010, 2011 en 2012. In de kostengegevens van deze drie jaren zitten derhalve meer kosten verwerkt dan naar verwachting noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken aan het begin van de reguleringsperiode. ACM acht het daarom juist om bij de berekening van de efficiënte kosten voor 2013 een correctie toe te passen voor het wegvallen van de taken die betrekking hebben op het marktmodel. Hiermee baseert ACM de totale efficiënte sectorkosten in het jaar 2013 feitelijk op de taken die de netbeheerder in het jaar 2014 moet uitvoeren. ACM doet dit als volgt.
218. Om de correctie te kunnen toepassen dient eerst duidelijk te zijn wat de kosten zijn van de taken die zijn weggevallen of nog gaan wegvallen en wat de bijbehorende kostenbesparingen zijn voor de netbeheerders. ACM constateert echter dat kostenbesparingen naar hun aard moeilijk zijn in te schatten omdat *kostenbesparingen* niet direct aantoonbaar zijn. De meest aangewezen partij om deze kostenbesparingen in te schatten zijn logischerwijs de netbeheerders zelf. ACM acht het echter niet opportuun om uitsluitend aan netbeheerders te vragen deze besparingen in te schatten, omdat zij gebaat zijn bij een onderschatting van deze besparingen. ACM heeft daarom een onafhankelijk onderzoeksbureau gevraagd onderzoek te doen naar de kostenbesparingen. Het onderzoeksbureau Ecorys B.V. voert in samenwerking met UC Partners en de TU Delft (hierna: Ecorys c.s.) dit onderzoek momenteel uit. Ten tijde van de terinzagelegging van onderhavig ontwerpbesluit was het onderzoek van Ecorys c.s. nog niet afgerond. De resultaten van het onderzoek zal ACM delen met de netbeheerders en representatieve organisaties en verwerken in het definitieve besluit.
219. ACM heeft Ecorys c.s. gevraagd om inzichtelijk te maken welke kostenbesparingen verwacht mogen worden in de energiesector als gevolg van de invoering van het marktmodel. De onderzoeksresultaten dienen onder meer inzicht te geven in de cumulatieve kostenbesparingen voor de gezamenlijke netbeheerders, uitgesplitst naar de jaren 2009 tot en met 2016. Daarnaast moeten de onderzoeksresultaten inzicht geven in de besparingen die gerealiseerd kunnen worden binnen het werkveld van de netbeheerder waar dit methodebesluit op ziet en die gerealiseerd kunnen worden in het meetdomein, dat buiten dit methodebesluit valt.
220. Uit het onderzoek van Ecorys c.s. volgen de geschatte *gerealiseerde* (cumulatieve) kostenbesparingen over de jaren 2010, 2011 en 2012. Tevens volgen uit het onderzoek de *verwachte* (cumulatieve) besparingen voor de jaren 2013 tot en met 2016. Om de juiste besparingen in de bepaling van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013 en verder te kunnen verwerken, dient ACM eerst te berekenen wat het kostenniveau in de jaren 2010,



2011 en 2012 zou zijn geweest als het marktmodel niet zou zijn ingevoerd. De door Ecorys in het onderzoeksrapport opgenomen verwachte cumulatieve besparingen voor 2013 kunnen niet direct gebruikt worden bij de berekening van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013. Dit zou er toe leiden dat besparingen dubbel worden verwerkt omdat in beide getallen al besparingen over de jaren 2010, 2011 en 2012 zitten verwerkt. Enerzijds zitten de besparingen verwerkt in de gerealiseerde kosten in de jaren 2010, 2011 en 2012. Anderzijds zitten de besparingen ook in de verwachte *cumulatieve* besparingen. ACM houdt als volgt rekening met deze dubbeltelling.

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

3) Nacalculatie inkoopkosten transport

222. Ingevolge artikel 41b, tweede lid, van de E-wet zal ACM voor de jaren gedurende de zesde reguleringsperiode de inkoopkosten transport moeten nacalculeren. Daarom behandelt ACM deze kosten apart van de andere kosten, zodat de ontwikkeling van deze kosten in het verleden geen rol speelt in de bepaling van de productiviteitsverandering. Om de inkoopkosten transport separaat te houden, worden de inkoopkosten transport aanvankelijk buiten de genormaliseerde kosten van de jaren 2010, 2011 en 2012 gehouden. Uiteindelijk zal ACM deze kosten wel apart bij de efficiënte kosten in 2013 betrekken om netbeheerders zodoende via de maatstaf te kunnen vergelijken.

8.3.3.3 Productiviteitsverandering

223. Ingevolge artikel 41, tweede lid van de E-wet heeft de doelmatigheidskorting mede tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode wordt een frontier shift of productiviteitsverandering gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering kan worden door te bepalen hoe het efficiënte kostenniveau voor een netbeheerder zich kan ontwikkelen gedurende de betreffende reguleringsperiode. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald. Met de frontier shift of productiviteitsverandering stelt ACM dus vast in hoeverre de regionale netbeheerders in de komende jaren doelmatiger kunnen opereren en hoe zich dat vertaalt in het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode.
224. ACM baseert de maatstaf, uitgedrukt in efficiënte kosten per eenheid output, op een meting van de prestatie van de netbeheerders in het recente verleden. Naar de toekomst toe verwacht ACM dus dat netbeheerders ten opzichte van de vastgestelde maatstaf nog



efficiënter kunnen worden door technologische ontwikkelingen en nieuwe werkwijzen. Deze toekomstige ontwikkeling in efficiëntie per eenheid output, hier productiviteitsverandering genoemd, probeert ACM zo goed mogelijk in te schatten. Wanneer ACM deze productiviteitsverandering te hoog of te laag inschat, kan dit leiden tot te lage respectievelijk te hoge tarieven en daarmee tot onder- respectievelijk overwinsten voor de netbeheerder. De daadwerkelijke toekomstige productiviteitsverandering is niet op voorhand kenbaar. ACM is van mening dat de beste manier om de toekomstige productiviteitsverandering te schatten is door deze te baseren op realisaties uit het verleden.

225. Naarmate de gebruikte realisaties uit het verleden meer representatief zijn en de schatter meer robuust is, ontstaat een betere inschatting van de daadwerkelijke toekomstige productiviteitsverandering die regionale netbeheerders kunnen doormaken. Representatief betekent hier dat de gebruikte realisaties uit het verleden naar verwachting vergelijkbaar zullen zijn met toekomstige realisaties, bijvoorbeeld doordat de omstandigheden in de meetperiode vergelijkbaar zijn met die in de periode waarvoor de productiviteitsverandering wordt geschat. Hieronder wordt tevens verstaan dat de berekeningswijze van kosten zoveel mogelijk overeenkomt; een specifieke situatie waarvoor dit van belang is is de uniforme afschrijving van de start-GAW.¹¹⁸ 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.
226. Naast de representativiteit en robuustheid van de inschatting is van belang dat de wijze waarop de productiviteitsverandering wordt vastgesteld verenigbaar is met de uitgangspunten van de regulering en de doelstellingen van de wetgever. Deze uitgangspunten betreffen onder meer de keuze voor outputregulering en de doelstelling om netbeheerders te prikkelen tot doelmatigheid.

Berekening in methode vijfde reguleringsperiode en zaagtandwerking

227. In het voorgaande methodebesluit maakte ACM een schatting van efficiënte kosten per eenheid output (exclusief ORV's) door eerst de gestandaardiseerde kosten per eenheid output te berekenen voor het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, en vervolgens hierop een verwachte productiviteitsverandering toe te passen. Deze productiviteitsverandering baseerde ACM op een gewogen gemiddelde van de productiviteitsveranderingen van netbeheerders van de drie meest recente jaren waarvan gegevens beschikbaar waren (hierna: driejarige productiviteitsverandering). Voor onderhavig methodebesluit heeft ACM dit deel van de methode heroverwogen. Reden voor deze

¹¹⁸ 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.



heroverweging was het onwenselijke gevolg van de zaagtandwerking. In de vorige paragraaf heeft ACM beschreven hoe de keuze voor een enkel jaar voor de kostenmeting bijdroeg aan deze zaagtandwerking, in deze paragraaf gaat ACM verder in op de rol van de productiviteitsverandering in de zaagtandwerking.

228. ACM baseerde de productiviteitsverandering op een trend in de realisaties uit een periode van de drie meest recente jaren, hetgeen voor productiviteitstrends als een korte periode beschouwd kan worden. ACM extrapoleerde deze ontwikkeling vervolgens vanaf het kostenniveau in het meest recente meetjaar naar de aankomende reguleringsperiode. Deze extrapolatie was dus gebaseerd op een combinatie van een trend over een korte meetperiode en een uitgangspunt dat gebaseerd werd op een enkel jaar. Door deze extrapolatie volgde op een kostenpiek (een hoog kostenniveau in het meest recente meetjaar) een veronderstelde kostenstijging en op een kostendal een veronderstelde verdere daling. In werkelijkheid kennen kosten een meer cyclisch en/of gematigder patroon. Geschatte efficiënte kosten en werkelijke kosten liepen hierdoor uiteen, wat in opvolgende periodes dan weer tot een aanpassing van de tarieven in de andere richting veroorzaakte.
229. In de voorbereidingen naar dit methodebesluit heeft ACM van Liander een voorstel ontvangen voor een alternatieve toepassing van de driejarige productiviteitsverandering. Hierin stelde Liander voor de berekeningswijze van de driejarige productiviteitsverandering te behouden maar anders te gebruiken. De alternatieve toepassing is er op gericht de effecten van de zaagtandwerking van de driejarige productiviteitsverandering te dempen door jaarlijks een nieuwe waarde voor de productiviteitsverandering vast te stellen. Deze jaarlijkse bijstelling zou in dat geval gebaseerd worden op de meest recente meting van kosten- en outputgegevens van de netbeheerders en via een nacalculatie in de tarieven tot uiting komen. ACM heeft dit voorstel tot jaarlijkse actualisering betrokken in zijn afweging om tot een andere invulling van de productiviteitsverandering te komen.

*Rapport Cambridge Economic Policy Associates Ltd*¹¹⁹

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

¹¹⁹ Cambridge Economic Policy Associates, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, www.acm.nl.



231. CEPA legt uit dat de frontier shift in het algemeen wordt gedefinieerd als de verandering in productiviteit die wordt behaald door de meest efficiënte bedrijven in een sector. Productiviteit is hierbij gedefinieerd als de verhouding tussen output en input. Wanneer bedrijven die niet tot de meest efficiënte bedrijven behoren overstappen op een meer efficiënte en reeds beschikbare technologie, wordt de hieruit volgende productiviteitsverandering aangeduid als catch-up. Een productiviteitsverbetering van een enkel bedrijf is dus ofwel frontier shift, ofwel catch-up, ofwel een combinatie van de twee. Wanneer dus een productiviteitsverandering gemeten wordt, kan deze zowel frontier shift als catch-up bevatten. CEPA stelt dat wanneer een productiviteitsverandering wordt gemeten in een economie of sector, waarin sprake is van een redelijke mate van concurrentie, en de meetgroep is zowel groot als willekeurig bepaald, mag worden verwacht dat de gemeten productiviteitsverandering grotendeels gedreven wordt door frontier shift.
232. Als onderdeel van de opdracht aan CEPA heeft ACM specifiek gevraagd om een beoordeling van de methode die zij in de vorige methodebesluiten hanteerde voor het vaststellen van de driejarige productiviteitsverandering voor regionale netbeheerders. CEPA zegt daar (onder andere) het volgende over. Ten eerste leidt de formule die ACM hanteert volgens CEPA mogelijk tot een hogere variantie in uitkomsten dan een simpeler formule zou doen. CEPA beschrijft een alternatieve formule op basis van een geometrisch gemiddelde. Met dit alternatief kan de variantie van de uitkomsten beperkt worden. Ten tweede geeft CEPA aan dat de productiviteitsverandering in de huidige methode meer dan alleen frontier shift bevat. Hierdoor worden veranderingen in kapitaalkosten ook meegewogen, waaronder het effect van de uniforme afschrijvingstermijnen op de start-GAW. Ten derde adviseert CEPA om terughoudend te zijn in het baseren van de frontier shift op de gerealiseerde productiviteitsverandering van de regionale netbeheerders zelf, omdat de frontier shift dan niet de sterke prikkels reflecteert die geprivatiseerde bedrijven ervaren. Ten vierde stelt CEPA dat het loskoppelen van elementen in de productiviteitsverandering zoals ACM die tot nu toe vaststelde, zorgt voor meer transparantie over wat daadwerkelijk als efficiëntieverbetering in de reguleringsmethode is opgenomen.
233. Alles overwegende adviseert CEPA ACM te onderzoeken of het mogelijk is om een expliciete frontier shift¹²⁰ op te nemen in de regulering voor regionale netbeheerders. Als ACM toch vasthoudt aan de huidige methode voor het bepalen van een productiviteitsverandering, adviseert CEPA ACM om over een langere periode te meten, zodat de effecten van korte termijn volatiliteit worden verminderd.

Overzicht voor- en nadelen van de verschillende methodes

234. ACM heeft naast de driejarige productiviteitsverandering die zij voorheen hanteerde, drie alternatieven overwogen om toekomstige efficiënte kosten per output te schatten. Allereerst heeft ACM het voorstel van Liander beschouwd om de huidige driejarige

¹²⁰ Meer specifiek: van een netto gemeten 'cost frontier shift'. Zie voor verdere toelichting het rapport van CEPA.



productiviteitsverandering te behouden maar daarbij een jaarlijkse actualisering toe te passen (hierna: jaarlijkse actualisering). Daarnaast kan ACM de productiviteitsverandering baseren op gegevens van de netbeheerders over een langere meetperiode met toepassing van een geometrisch gemiddelde (hierna: langjarige productiviteitsverandering). Hiermee wordt de geschatte ontwikkeling minder afhankelijk van specifieke ontwikkelingen in de enkele jaren voorafgaand aan de reguleringsperiode. Als derde alternatief kan ACM de toekomstige efficiënte kosten per output schatten door gebruik te maken van een frontier shift ofwel algemene efficiëntieverbetering die gebaseerd is op een representatieve groep van bedrijven en sectoren. Bij deze optie kan ACM er nog voor kiezen om specifieke verwachtingen ten aanzien van de kosten in de toekomst (buiten de algemene efficiëntieverbetering) in zijn schatting te betrekken.

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

a. Methode vijfde reguleringsperiode: driejarige productiviteitsverandering

236. De driejarige productiviteitsverandering kent als nadeel dat deze bijdraagt aan de zaagtandwerking, door mogelijk grote over- of onderschatting van de kosten per output (en daarmee de inkomsten). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat deze methode over een korte periode terugkijkt. Daarnaast is sprake van een ongelijke wegging over de gemeten jaren, waardoor schommelingen in kosten in bepaalde jaren een extra sterk effect kunnen hebben op het resultaat van de berekening.
237. Voor de berekening van de driejarige productiviteitsverandering wordt gebruikt gemaakt van gerealiseerde jaarlijkse kosten en outputgegevens van de netbeheerders. Een groot voordeel hiervan is dat deze cijfers vergelijkbaar en representatief zijn voor de verwachte ontwikkeling van kosten per output, omdat ze gebaseerd zijn op metingen bij de netbeheerders zelf. Allerlei effecten die specifiek van toepassing zijn op de netbeheerders (zoals de uniforme afschrijving van de start-GAW) worden daarmee automatisch onderdeel van de inschatting voor de toekomst. Een nadeel van het gebruiken van gegevens van de netbeheerders zelf is dat, zoals CEPA stelt, de opgelegde productiviteitsverandering niet dezelfde sterke prikkels reflecteert die geprivatiseerde bedrijven ervaren. De prikkel voor netbeheerders om kosten te besparen wordt dus licht afgezwakt door het vooruitzicht dat ook de toekomstige opgelegde productiviteitsverandering deels gebaseerd zal zijn op de productiviteitsverandering die door de netbeheerders zelf gerealiseerd wordt in de aankomende periode.
238. Een nadeel van de driejarige productiviteitsverandering is dat informatie over ontwikkelingen van specifieke kosten per eenheid output lastig te gebruiken is in de regulering. De driejarige



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

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

b. Eerste alternatief: driejarige productiviteitsverandering met jaarlijkse actualisering

240. Het voorstel van Liander om de driejarige productiviteitsverandering jaarlijks te actualiseren lijkt te voldoen als gedeeltelijke oplossing voor de zaagtandwerking. Het jaarlijks herberekenen van de productiviteitsverandering leidt er toe dat er in feite steeds slechts voor één jaar vooruit een inschatting gemaakt wordt van de efficiënte kosten per output. Deze inschatting wordt dan ieder jaar gebaseerd op de meest recente drie jaar die voor die inschatting beschikbaar zijn. Een voordeel hiervan is dat het verwachte verschil tussen inkomsten en daadwerkelijke (efficiënte) kosten kleiner wordt.
241. Een belangrijk nadeel van deze methode is echter dat de werkwijze van het jaarlijks inschatten van de efficiënte kosten niet goed verenigbaar is met het uitgangspunt van ex ante-inkomstenregulering. De reden dat ACM een x-factor oplegt voor een periode van ten minste drie jaar is dat daaruit een prikkel volgt voor netbeheerders om kosten te besparen. De inkomsten voor iedere netbeheerder worden door toepassing van de x-factor voor de gehele periode vastgesteld. Winsten die een netbeheerder realiseert door binnen deze periode individuele kostenbesparingen door te voeren mag deze netbeheerder behouden. Door een jaarlijkse herberekening van de productiviteitsverandering, die van invloed is op de inkomsten die de netbeheerders mogen behalen, staan de inkomsten niet meer voor de gehele periode vast maar worden deze jaarlijks aangepast aan de kosten van de netbeheerders. Daardoor



ontstaat de situatie dat de x-factor de facto jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld.¹²¹ Door deze jaarlijkse bijstelling van de x-factor wordt de doelmatigheidsprikkel die netbeheerders ondervinden verminderd, omdat niet langer alle individuele kostenbesparingen die de netbeheerder realiseert zich direct vertalen naar winsten voor de netbeheerder. Daarnaast lijkt het jaarlijks opnieuw vaststellen van de x-factor wettelijk niet toegestaan.¹²²

c. *Tweede alternatief: langjarige productiviteitsverandering*

242. Het tweede alternatief is de langjarige productiviteitsverandering, gemeten over een langere periode met toepassing van het ongewogen geometrisch gemiddelde. Deze methode heeft als voordeel ten opzichte van de driejarige productiviteitsverandering dat de tariefschommelingen naar verwachting minder zijn, doordat de schatting minder wordt beïnvloed door incidenten. Verder kent deze methode dezelfde eigenschappen als de algemene productiviteitsverandering op basis van een korte meetperiode. Zo is een groot voordeel van deze methode dat de berekende productiviteitsverandering vergelijkbaar is met en representatief is voor de verwachte ontwikkeling van kosten per eenheid output, omdat deze gebaseerd is op metingen bij de netbeheerders zelf. Ook kent deze methode het zelfcorrigerend mechanisme, zij het in minder directe mate.
243. Ook bij de langjarige productiviteitsverandering is het net als bij de driejarige variant niet altijd mogelijk om specifieke verwachtingen (bijvoorbeeld ten aanzien van investeringen) te betrekken bij de schatting van efficiënte kosten. Zo zou het, wanneer hier aanleiding toe zou zijn, niet mogelijk zijn om binnen het systeem van een langjarige productiviteitsverandering rekening te houden met plotseling sterk stijgende kosten door investeringen als gevolg van uitbreiding van de functionaliteit van het net voor zover die niet tot uiting komt in de output van de netbeheerder (bijvoorbeeld in verband met de energietransitie). Een expliciete inschatting van dit effect voor de toekomst is uitsluitend mogelijk wanneer op basis van gegevens ditzelfde effect geïsoleerd kan worden uit de beschikbare gegevens (kosten, investeringen en volumes) over het verleden. Een voorbeeld van een situatie waarin ACM dit doet is het isoleren van de effecten van de invoering van het marktmodel. Over het algemeen is dit echter niet mogelijk.
244. In gevallen waar een expliciete inschatting niet mogelijk is, wordt de mate waarin de functionaliteit van het net toeneemt als gevolg van dergelijke investeringen impliciet ingeschat met de mate waarin de functionaliteit van het net gedurende de meetperiode is toegenomen. De productiviteitsverandering wordt namelijk geacht al deze effecten reeds te omvatten, zoals CEPA ook stelt in haar rapport.

¹²¹ In het voorstel van Liander wordt dit vormgegeven door jaarlijks in de tarievenbesluiten een nacalculatie uit te voeren op de totale inkomsten van de netbeheerder.

¹²² Mogelijk strijdig met artikel 41a, eerste lid, aanhef en onder a, van de E-wet. Het x-factorbesluit moet gelden voor dezelfde periode als waarvoor het methodebesluit geldt, in casu 3 jaren.



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

245. Het derde alternatief betreft het gebruiken van de frontier shift voor het inschatten van de toekomstige efficiënte kosten. Dit alternatief volgt het advies van CEPA en maakt gebruik van de kwantitatieve analyse die CEPA in haar rapport heeft gepresenteerd. De frontier shift is gebaseerd op exogeen vergelijkingsmateriaal dat bestaat uit onderzoeken naar netbeheerders in andere landen en representatieve sectoren van de Nederlandse economie. Hiervan is gebruik gemaakt omdat de frontier shift niet berekend kan worden met gegevens van de netbeheerders zelf. CEPA heeft hierbij op zorgvuldige wijze een selectie gemaakt van maximaal representatieve buitenlandse bedrijven en vergelijkbare sectoren. Ondanks dat heeft deze meting niet de maximaal haalbare representativiteit van een productiviteitsmeting op basis van cijfers van de regionale netbeheerders zelf. Zo bevat een frontier shift op basis van exogene gegevens niet een inschatting van specifieke ontwikkelingen die zich alleen bij de Nederlandse regionale netbeheerders voordoen. Voorbeelden van dergelijke specifieke ontwikkelingen zijn de uniforme afschrijving van de start-GAW en eventuele niet-bijzondere uitbreidingen van de functionaliteit van het net, zoals bijvoorbeeld ter facilitering van decentrale invoeding van elektriciteit.
246. Een voordeel van de frontier shift ten opzichte van de driejarige productiviteitsverandering is dat ook nu de tariefschommelingen naar verwachting minder zijn, doordat voor de inschatting van de frontier shift gebruik wordt gemaakt van veel gegevens die over een lange periode gemeten zijn. CEPA stelt dat een ander voordeel (ten opzichte van zowel de driejarige als de langjarige productiviteitsverandering) is dat de op exogene gegevens gebaseerde frontier shift dezelfde sterke prikkels reflecteert die geprivatiseerde bedrijven ervaren. Tegelijkertijd vervalt hiermee het zelfcorrigerend mechanisme, omdat de ontwikkeling bij netbeheerders zelf niet langer een rol speelt in de berekening.

Afweging methodes schatten toekomstige efficiënte kosten

247. Alle opties overziend kiest ACM voor het alternatief van de langjarige productiviteitsverandering. De reden hiervoor is dat ACM van mening is dat van alle beschikbare methodes de langjarige productiviteitsverandering het best voldoet aan de criteria van zowel robuustheid als representativiteit en bovendien past binnen de doelen die de wetgever met de regulering heeft. In het vervolg geeft ACM een nadere onderbouwing van haar keuze.
248. ACM heeft allereerst besloten niet langer gebruik te maken van de driejarige productiviteitsverandering. De belangrijkste reden hiervoor is dat de huidige methode door de zaagtandwerking tot onwenselijke uitkomsten van de regulering leidt. Ook zal ACM niet overgaan tot het jaarlijks actualiseren van de driejarige productiviteitsverandering. Het voorstel van Liander draagt weliswaar bij aan het beperken van de zaagtandwerking, maar ACM vindt het onwenselijk dat het jaarlijks aanpassen van de productiviteitsverandering (en daarmee de x-factor) er toe leidt dat de inkomsten niet meer voor de gehele periode worden vastgesteld, waardoor de doelmatigheidsprikkel afneemt. ACM beschouwt de twee andere opties, de



langjarige productiviteitsverandering en de frontier shift, beide als bruikbare alternatieven voor het inschatten van de toekomstige efficiënte kosten per eenheid output.

249. De belangrijkste afweging tussen deze twee alternatieven bestaat uit het afwegen van representativiteit van de meting (welke hoger is bij de langjarige productiviteitsverandering) tegen de sterkte van de prikkel die volgt uit de inschatting van de kosten per eenheid output (welke sterker is bij een exogene frontier shift). De langjarige productiviteitsverandering heeft als voordeel dat de meting meer representatief is omdat deze gebaseerd is op data van de netbeheerders zelf. Onderdeel van deze representativiteit is dat specifieke ontwikkelingen bij de regionale netbeheerders (zoals de uniforme afschrijving van de start-GAW) nauwkeuriger voorspeld kunnen worden. De frontier shift heeft als voordeel dat er een sterkere doelmatigheidsprikkel van uit gaat. Ook biedt de frontier shift meer mogelijkheden om, indien daar aanleiding toe is, specifieke ontwikkelingen die verwacht worden voor de toekomst afzonderlijk in te schatten. Voorwaarde daarvoor is wel dat er voldoende nauwkeurige gegevens bestaan over deze ontwikkelingen.
250. Ten aanzien van specifieke ontwikkelingen (uitbreidingen van de functionaliteit van het net) merkt ACM op dat zij van mening is dat de langjarig productiviteitsverandering hier voldoende in voorziet.¹²³ De langjarige productiviteitsverandering wordt namelijk geacht al deze ontwikkelingen reeds op impliciete wijze te omvatten. ACM acht deze impliciete inschatting op basis van realisaties in het verleden redelijk om drie redenen. Allereerst stelt ACM dat in de meetperiode (2005 tot en met 2012) voor de langjarige productiviteitsverandering reeds sprake is van uitbreiding van de functionaliteit van het net; een voorbeeld hiervan is de groei van decentrale invoeding. Ten tweede heeft ACM op basis van de KCD's van netbeheerders en het advies van PwC geen concrete aanwijzingen dat er gedurende de periode 2012-2016 aanzienlijk meer of minder uitbreidingen in de functionaliteit van het net zullen plaatsvinden dan in de meetperiode. Tenslotte verwacht ACM dat grote veranderingen in de functionaliteit van de netwerken gespreid over een lange periode tot uiting zullen komen in de kosten van de netbeheerders. Zodoende zal in het tijdsbestek van één periode (welke drie jaar duurt) nauwelijks sprake kunnen zijn van plotseling sterk stijgende kosten als gevolg van deze uitbreidingen. In alle gevallen geldt overigens dat bijzondere uitbreidingsinvesteringen¹²⁴ wel afzonderlijk kunnen worden meegenomen, omdat deze niet geacht worden onderdeel te zijn van de inschatting van de langjarige productiviteitsverandering.
251. Ten aanzien van de afweging tussen representativiteit en sterkte van de prikkel heeft ACM een voorkeur voor de langjarige productiviteitsverandering. Van doorslaggevend belang bij deze afweging is dat ACM van mening is dat de wijze waarop de maatstaf netbeheerders prikkelt tot doelmatigheid momenteel reeds tot een voldoende sterke prikkel leidt. Daarom

¹²³ Voor de besparingen als gevolg van invoering van het nieuwe marktmodel geldt dat deze wel expliciet in de analyse betrokken worden (zie randnummer 255).

¹²⁴ Zoals omschreven in paragraaf 8.2.3.



acht ACM de representativiteit van de meting van groter belang dan de verhoogde doelmatigheidsprikkel en kiest zij voor de langjarige productiviteitsverandering.

Berekeningswijze langjarige productiviteitsverandering

252. Tot slot licht ACM in de volgende randnummers toe hoe zij de langjarige productiviteitsverandering zal berekenen. Deze berekening komt tot stand in drie stappen. Ten eerste dient ACM een keuze te maken voor een zo representatief mogelijke meetperiode. Ten tweede zal ACM de jaarlijkse productiviteitsverandering berekenen. Ten derde moet ACM kiezen voor een berekeningswijze om tot een gemiddelde verwachte productiviteitsverandering te komen.
253. De keuze van de meetjaren komt als volgt tot stand. In beginsel neemt ACM bij voorkeur zoveel mogelijk beschikbare meetjaren mee in de berekening omdat dit bijdraagt aan de robuustheid van de meting. Hierop zijn twee beperkingen van toepassing. Pas vanaf het jaar 2003 wordt gebruik gemaakt van de regulatorische accountingregels, wat betekent dat kostengegevens uit eerdere jaren niet goed vergelijkbaar zijn. Daarnaast wil ACM er rekening mee houden dat de productiviteitsverandering in de eerste jaren na de start van de regulering mogelijk nog de effecten kan bevatten van een sterke initiële efficiëntieslag. Deze sterke efficiëntieslag zorgt er voor dat de gerealiseerde productiviteitsveranderingen in die jaren mogelijk niet representatief zijn voor de toekomstige productiviteitsverandering. In het rapport van CEPA wordt gesteld dat met name de eerste vijf jaar na de start van de regulering een hoge kans hebben de effecten van een dergelijke sterke initiële efficiëntieslag te bevatten. ACM acht deze termijn van vijf jaar redelijk. Zodoende zal ACM voor de meetjaren voor elektriciteit de gerealiseerde productiviteitsverandering voor 2004 en eerder niet meenemen. Hierbij gaat ACM er van uit dat doordat voor het jaar 2000 voor het eerst tarieven zijn vastgesteld, in dat jaar de eerste efficiëntieslag heeft plaatsgevonden. Zodoende stelt ACM de meetperiode vast op de jaren 2005 t/m 2012, wat leidt tot een totaal van acht jaarlijkse productiviteitsveranderingen.
254. De jaarlijkse productiviteitsverandering voor jaar t wordt berekend door de verhouding tussen kosten en output¹²⁵ in jaar t te delen door de verhouding tussen kosten en output in jaar $t-1$.¹²⁶ Hieruit resulteert de procentuele verandering van de kosten per output in jaar t (ten opzichte van jaar $t-1$) welke gedefinieerd wordt als de procentuele toename van de productiviteit (een stijging van de efficiëntie resulteert dus in een positief getal voor de jaarlijkse productiviteitsverandering).
255. Vanuit het oogpunt van representativiteit worden in de berekening alleen die kosten en output meegenomen waarop de productiviteitsverandering zal worden toegepast. Voor de jaarlijkse productiviteitsmeting in het jaar 2010 en verder betekent dat dat de inkoopkosten transport en

¹²⁵ Met output wordt hier bedoeld de samengestelde output zoals beschreven in paragraaf 8.2.3.

¹²⁶ Formule (21).



de kosten voor de ORV Lokale Heffingen niet mee worden genomen in de kostenmeting. Ook zal de WACC die van toepassing is voor de zesde reguleringsperiode worden gebruikt om de kapitaalkosten te berekenen en zullen de inkomsten uit de eenmalige aansluitvergoeding betrokken worden in de berekening (voor eerdere jaren zijn deze gegevens niet beschikbaar). Ook voor de output wordt gestreefd naar maximale vergelijkbaarheid, zo zal vanaf het jaar 2010 de eenmalige aansluitvergoeding in de output betrokken worden. ACM neemt de invoedingssaldi niet mee in de output omdat voor invoeding geen tarief bestaat.¹²⁷ Hierdoor leiden additionele kosten ten behoeve van invoeding niet tot factureerbare volumes. Daarom beschouwt ACM invoeding als een uitbreiding van de functionaliteit van het net. ACM heeft er verder aandacht voor dat de kosten en output in de opeenvolgende jaren zoveel mogelijk op basis van dezelfde regulatorische accountingregels worden berekend. Tot slot zal ACM in de berekening de gerealiseerde besparingen als gevolg van de invoering van het marktmodel (zie randnummer 216 e.v.) weer optellen bij de te beschouwen kosten, om te voorkomen dat dit effect van invloed is op de gemeten productiviteitsverandering.

79/111

256. Voor de jaarlijkse productiviteitsverandering in het jaar 2009 en eerder wordt ACM door het ontbreken van gegevens beperkt in haar mogelijkheden om in de berekening van de kosten en output exact aan te sluiten bij de keuzes die zij maakt voor de zesde periode. Het streven naar maximale representativiteit zou er in het uiterste geval toe kunnen leiden dat ACM bij de netbeheerders over alle jaren sinds het begin van de regulering nieuwe kostengegevens zou moeten opvragen. Dit acht de ACM onredelijk vanuit het oogpunt van administratieve lasten. ACM heeft na bespreking van dit probleem met de klankbordgroep gekozen voor een middenweg. Deze middenweg houdt in dat ACM in haar berekening streeft naar maximale representativiteit binnen de bestaande, reeds gepubliceerde en bij netbeheerders bekende x-factorberekeningen over vorige periodes. Hiermee wordt maximaal aangesloten bij de gegevens en berekeningen die reeds gebruikt zijn in eerdere reguleringsbesluiten en tegelijkertijd de flexibiliteit gecreëerd om enkele belangrijke aanpassingen in de berekening van de jaarlijkse productiviteitsverandering door te voeren. ACM is van mening hiermee een goede balans te creëren tussen representativiteit en administratieve lasten. Voor de productiviteitsverandering in de jaren 2007, 2008 en 2009 wordt de x-factorberekening voor de vijfde periode gebruikt; aanpassingen hierin betreffen de WACC voor de zesde periode en het niet meenemen van de inkoopkosten transport in de kosten. Gegevens over de eenmalige aansluitvergoeding ontbreken voor deze jaren. Voor de productiviteitsverandering in het jaar 2005 en 2006 wordt de x-factorberekening voor de vierde periode gebruikt; de enige mogelijke aanpassing hierin betreft de WACC voor de zesde periode, andere gegevens ontbreken in deze berekening.
257. Tot slot moet ACM een formule hanteren om tot een getal te komen voor de verwachte productiviteitsverandering. ACM kiest er voor alle jaarlijkse productiviteitsveranderingen gelijkwaardig te behandelen. ACM heeft namelijk geen aanwijzingen dat bepaalde jaren meer

¹²⁷ Formule (22).



of minder representatief zijn voor de verwachte productiviteitsverandering dan andere. De formule die ACM hanteert voor de berekening ontleent zij aan het rapport van CEPA, waarin het advies gegeven wordt gebruik te maken van een geometrisch gemiddelde.¹²⁸

8.3.3.4 Efficiënte kosten per eenheid output 2013

258. Uit de voorgaande twee paragrafen volgen de genormaliseerde kosten voor de jaren 2010, 2011 en 2012 en de bepaling van de productiviteitsverandering. Bij het schatten van de efficiënte kosten in 2013 dienen de jaren 2010, 2011 en 2012 te worden omgezet naar het jaar 2013. Hiertoe houdt ACM rekening met enerzijds de inflatie en anderzijds de productiviteitsverandering die de netbeheerder geacht worden te hebben kunnen bereiken. Voor elk van de jaren 2010, 2011 en 2012 wordt per jaar de cpi en de productiviteitsverandering zoals bepaald in paragraaf 8.3.3.3 toegepast om deze jaren uit te drukken in het niveau van 2013. Daarbij past ACM de productiviteitsverandering niet toe op de geschatte besparingen uit hoofde van het marktmodel. De correctie voor inflatie is volgens ACM nodig om zo rekening te houden met de ontwikkelingen in het prijspeil over de jaren. Daarnaast acht ACM het redelijk om de productiviteitsverandering toe te passen, omdat in het kader van de bepaling van de efficiënte kosten kan worden verondersteld dat de netbeheerders een productiviteitsverandering hebben kunnen bereiken. Hiervoor past ACM de productiviteitsverandering toe die geldt voor de komende reguleringsperiode (zoals bepaald in paragraaf 8.3.3.3) aangezien deze ook de werkelijke productiviteitsveranderingen in de jaren 2010, 2011 en 2012 bevat. Als voorbeeld wordt om het jaar 2010 uit te drukken in het niveau van 2013 driemaal de cpi en driemaal de productiviteitsverandering toegepast.¹²⁹
259. De schatting van de totale efficiënte kosten in het jaar 2013 berekent ACM door de kostengegevens in de jaren 2010, 2011 en 2012, uitgedrukt in niveau 2013, te middelen. Daarnaast past ACM de geschatte efficiënte kosten aan door deze te verminderen met de besparingen uit hoofde van het marktmodel 2014 en te vermeerderen met de kosten gerelateerd aan de inkoopkosten transport voor het jaar 2013.¹³⁰ ACM licht dit onderstaand nader toe.
260. Om de geschatte efficiënte kosten voor 2013 te bepalen houdt ACM rekening met de geschatte besparingen uit hoofde van het marktmodel. ACM hanteert hiervoor de geschatte besparingen in het jaar 2014, omgezet met inflatie naar prijspeil 2013, aangezien het hier gaat om de efficiënte kosten 2013 ten behoeve van de inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode.

¹²⁸ Formule (23).

¹²⁹ Formule (24).

¹³⁰ Formule (25).



261. Tevens worden hieraan de kosten gerelateerd aan de inkoopkosten transport voor het jaar 2013 toegevoegd. ACM schat de inkoopkosten transport voor het jaar 2013 door deze kosten in de jaren 2010, 2011 en 2012, uitgedrukt in niveau 2013, te middelen.¹³¹ Hierbij past ACM per jaar de inflatie toe om deze kosten uit te drukken in 2013. ACM past geen correctie voor de productiviteitsverandering toe, omdat in de toelichting bij het amendement van het lid Zijlstra¹³² de inkoopkosten transport als niet beïnvloedbaar zijn bestempeld. Het betrekken van de inkoopkosten transport binnen de maatstaf is nodig voor de vergelijkbaarheid van de netbeheerders om zo rekening te houden met de beheerde netvlakken van de netbeheerder. Sommige netbeheerders kennen hogere netvlakken (bijvoorbeeld TS) dan andere netbeheerders. Doordat deze netbeheerders relatief meer netvlakken in eigen beheer hebben zullen doorgaans de inkoopkosten transport relatief lager zijn en de eigen beheerskosten hoger dan bij netbeheerders zonder deze hogere netvlakken. Wanneer inkoopkosten transport niet bij de bepaling van de efficiënte kosten voor de maatstaf worden betrokken, zou daardoor een ongelijke situatie ontstaan. ACM gaat in hoofdstuk 11 nader in op de voorgenomen nacalculatie voor inkoopkosten transport.
262. Zoals ook in paragraaf 8.2.3 toegelicht, schat ACM voor de berekening van de samengestelde output voor het jaar 2013 de volumina (inclusief invoeding) voor het jaar 2013 door deze, in combinatie met de wegingsfactoren, te baseren op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2010, 2011 en 2012. Om aan te sluiten bij de gehanteerde kosten voor de jaren 2010, 2011 en 2012 baseert ACM zich voor de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2013 ook op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2010, 2011 en 2012. ACM acht het redelijk om voor kosten en volumina dezelfde jaren te hanteren, omdat er bij de bepaling van kosten per eenheid output een verband bestaat tussen kosten en volumina.
263. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2013 zijn de geschatte efficiënte kosten 2013 gedeeld door de samengestelde output 2013 van de gezamenlijke netbeheerders.¹³³

8.3.4 Resultaat

264. ACM bepaalt de begininkomsten 2013 voor de netbeheerders als volgt. De begininkomsten 2013 zijn de geschatte efficiënte kosten per eenheid output in 2013, vermenigvuldigd met de samengestelde output 2013 van de individuele netbeheerder. Tevens worden hier de geschatte efficiënte kosten voortvloeiend uit ORV's in het jaar 2013 aan toegevoegd.¹³⁴

¹³¹ Formule (26).

¹³² Kamerstukken II, 31 904, nr. 47.

¹³³ Formule (27) en (28).

¹³⁴ Formule (29).



8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

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

8.4.1 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2016

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

Lokale heffingen

267. In paragraaf 8.3.2 heeft ACM aangegeven de factor lokale heffingen voor de zesde reguleringsperiode als een ORV te beschouwen. Voor de bepaling van de efficiënte kosten voor de ORV lokale heffingen 2016 baseert ACM zich op de bepaalde efficiënte kosten voor de ORV lokale heffingen 2013.¹³⁵

268. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin zij het kabinet verzoekt om de netwerken van nutsbedrijven vrij te stellen van precariobelasting.¹³⁶ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens om, namens het kabinet, deze motie uit te voeren.¹³⁷ In de 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 10).

269. Met betrekking tot de behandeling van de afgekochte lokale heffingen bij het wegvallen van de precariobelasting overweegt ACM het volgende. Bij de beslissing om de kosten van afgekochte precario al dan niet op te nemen als ORV of binnen de maatstaf bestaat er een

¹³⁵ Formule (30).

¹³⁶ Motie Van der Burg, Kamerstukken II, 2010-2011, 32 500 VII, nr 9.

¹³⁷ Dit is in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer medegedeeld, zie Kamerstukken II, 2010 – 2011, 32 500 VII, nr. 109.



belangenafweging tussen de afnemers en de netbeheerders. ACM vindt het daarbij van doorslaggevend belang dat het de netbeheerders zijn die destijds een bewuste keuze hebben gemaakt voor het afkopen van de lokale heffingen en dat de afnemers die keuze niet hebben kunnen beïnvloeden. ACM is daarom van mening dat het onredelijk is om de gemaakte kosten voor de afkoop, na afschaffing van de precariobelasting, voor rekening te laten komen van de afnemers. ACM acht het om deze reden gerechtvaardigd om na afschaffing van de precariobelasting voor het berekenen van de tariefcorrectie ook voor netbeheerders die precariobelasting hebben afgekocht een realisatie van nul euro te hanteren voor de kosten voor precariobelasting.

8.4.2 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2016

270. ACM bepaalt de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2016 op hoofdlijnen op dezelfde wijze als zij dat doet voor het jaar 2013. Voor de geschatte efficiënte kosten 2016 gaat ACM als basis uit van de efficiënte kosten 2013 zoals omschreven in randnummer 259. Hier worden de inkoopkosten transport 2013 afgehaald. Eveneens telt ACM de besparingen uit hoofde van het marktmodel 2014 hierbij op, maar vermindert deze met de besparingen in het jaar 2016. Op deze wijze voorkomt ACM dat de productiviteitsverandering wordt toegepast op de inkoopkosten transport en de besparingen voortkomend uit het marktmodel. Dan past ACM driemaal de productiviteitsverandering en cpi toe om op de geschatte kosten voor het jaar 2016 te komen. Vervolgens worden de inkoopkosten transport in 2016 toegevoegd.¹³⁸ Tot slot stelt ACM de samengestelde output in 2016 gelijk aan de samengestelde output in 2013.¹³⁹
271. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2016 zijn de geschatte efficiënte kosten 2016 gedeeld door de samengestelde output 2016 van de gezamenlijke netbeheerders.¹⁴⁰

8.4.3 Resultaat

272. ACM bepaalt de eindinkomsten 2016 voor de netbeheerders als volgt. De eindinkomsten 2016 zijn de geschatte efficiënte kosten per eenheid output in 2016, vermenigvuldigd met de samengestelde output 2016 van de individuele netbeheerder. Tevens worden hier de geschatte efficiënte kosten voortvloeiend uit ORV's in het jaar 2016 aan toegevoegd.¹⁴¹

¹³⁸ Formules (31) en (32).

¹³⁹ Formule (33).

¹⁴⁰ Formule (34).

¹⁴¹ Formule (35).



8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

273. In paragraaf 8.3 en paragraaf 8.4 heeft ACM de methode beschreven waarmee zij de begininkomsten en eindinkomsten voor de zesde reguleringsperiode zal vaststellen. Uit de ontwikkeling van de begininkomsten naar de eindinkomsten over een periode gelijk aan de lengte van de reguleringsperiode volgt vervolgens de x-factor. Hierbij brengt ACM, ten behoeve van het berekenen van de x-factor, de inkoopkosten transport van de individuele netbeheerder in mindering op de begininkomsten en eindinkomsten.¹⁴² Op deze wijze heeft de inkomstenontwikkeling op de inkoopkosten transport geen effect op de inkomstenontwikkeling van de inkomsten waarop de x-factor wordt toegepast. ACM houdt bij het berekenen van de x-factor tevens 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.¹⁴³
274. In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. De x-factor zal echter op de tweede decimaal worden afgerond. Dit is een wijziging ten opzichte van voorgaande reguleringsperiodes, waarin de x-factor op één decimaal werd afgerond. De toevoeging van de tweede decimaal draagt naar het oordeel van ACM beter bij aan het bereiken van de wettelijke doelstelling om via de tarieven niet meer dan het redelijk rendement te vergoeden.
275. 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 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.
276. 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, zodat er aan het begin van de periode nog geen sprake is van een gelijk speelveld. Om gedurende de zesde reguleringsperiode het gelijke speelveld zoveel als mogelijk te benaderen, zal ACM daarom individuele x-factoren moeten opleggen.

¹⁴² Formule (36), (37), (38) en (39).

¹⁴³ Zie bijlage 2 bij het methodebesluit.



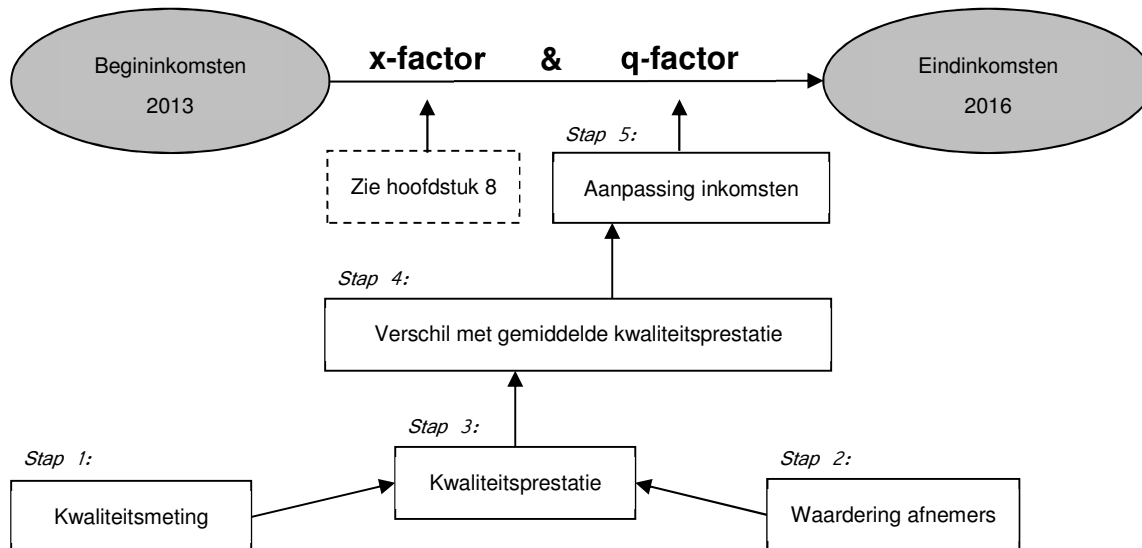
9 Methode tot vaststelling van de q-factor

277. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de verschillende onderdelen van de methode tot vaststelling van de q-factor. Eerst gaat ACM in op de betekenis van diverse kernbegrippen die relevant zijn voor de berekening van de q-factor (zie paragraaf 9.1). In de paragrafen daarna gaat ACM in meer detail in op de verschillende onderdelen van de berekening van de q-factor. In paragraaf 9.2 licht ACM toe hoe de kwaliteitsmeting plaatsvindt (stap 1). In paragraaf 9.3 beschrijft ACM hoe de waardering door afnemers wordt bepaald (stap 2). In paragraaf 9.4 beschrijft ACM hoe deze meting en waardering samen de kwaliteitsprestatie van een netbeheerder bepalen (stap 3). In paragraaf 9.5 legt ACM uit hoe de afwijking van de gemiddelde kwaliteit wordt berekend (stap 4). In paragraaf 9.6 beschrijft ACM hoe de q-factor wordt berekend (stap 5). In paragraaf 9.7 geeft ACM naast een conclusie ook een beschouwing op de q-factor in het algemeen. Tot slot maakt ACM in paragraaf 9.8 haar voornemen bekend om de q-factor in de zevende reguleringsperiode op basis van een nieuwe waarderingsfunctie te berekenen. In de teksten verwijst ACM naar rekenkundige formules in bijlage 1.

9.1 Kernbegrippen

278. In figuur 2 beschrijft ACM de samenhang tussen een aantal kernbegrippen van de methode tot vaststelling van de q-factor.
279. De kernbegrippen in dit figuur hangen op de volgende wijze samen. De kwaliteitsterm dient om de regionale netbeheerders elektriciteit te stimuleren de optimale transportkwaliteit te behalen. ACM verwerkt deze doelstelling in de hoogte van de totale inkomsten van de regionale netbeheerders elektriciteit in de zesde reguleringsperiode. Dit doet ACM door de totale inkomsten van de regionale netbeheerders elektriciteit gedurende één reguleringsperiode geleidelijk aan te passen (door middel van de q-factor) op basis van de geleverde kwaliteitsprestatie van netbeheerders en op basis van de doelmatigheidskorting (zie hoofdstuk 8).¹⁴⁴ ACM maakt hierbij gebruik van de wettelijke formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet.

¹⁴⁴ De inflatie wordt hier buiten beschouwing gelaten.



280. De methode om de q-factor te bepalen, kan globaal als volgt worden beschreven. Allereerst wordt de kwaliteit van een netbeheerder over een bepaalde periode gemeten (de *kwaliteitsmeting*). Ook wordt de *waardering van afnemers* voor kwaliteit bepaald. De meting en de waardering resulteren samen in de *kwaliteitsprestatie* van een netbeheerder: de gemiddelde waardering van afnemers in het gebied van de netbeheerder voor de geleverde kwaliteit in een bepaalde periode. Vervolgens wordt per netbeheerder het verschil tussen de kwaliteitsprestatie en de sectorgemiddelde kwaliteitsprestatie vermenigvuldigd met het aantal afnemers. Dit bedrag wordt verrekend in de q-factor. De gemiddelde kwaliteitsprestatie is het gewogen gemiddelde van de kwaliteitsprestaties van alle netbeheerders. Een netbeheerder met een hogere kwaliteitsprestatie dan gemiddeld in Nederland, krijgt een positieve q-factor en ontvangt dus extra inkomsten. Een netbeheerder met een lagere kwaliteitsprestatie dan gemiddeld in Nederland, krijgt een negatieve q-factor en moet dus inkomsten inleveren. Doordat ACM de gemiddelde kwaliteitsprestatie als maatstaf gebruikt, is het totale bedrag dat de sector als gevolg van de q-factor ontvangt, gelijk aan nul euro (hierna: zero-sum principe).

9.2 Stap 1: Meting van de kwaliteit

281. Deze paragraaf beschrijft hoe de kwaliteit van netbeheerders wordt gemeten. De manier waarop deze kwaliteit gemeten wordt, is niet gewijzigd ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode.

Betrouwbaarheid als belangrijkste kwaliteitsdimensie

282. In lijn met de vorige methodebesluiten beschouwt ACM betrouwbaarheid nog steeds als de belangrijkste kwaliteitsdimensie en stelt deze kwaliteitsdimensie centraal bij het vormgeven van de kwaliteitsterm. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet wordt de kwaliteitsterm in verband gebracht met de meest doelmatige *kwaliteit van het transport*, waaronder in elk geval de



meest doelmatige betrouwbaarheid van dat transport wordt verstaan. Het gaat om de mate waarin de voorziening van elektriciteit ongestoord plaatsvindt.

Kwaliteitsindicatoren voor betrouwbaarheid

283. Betrouwbaarheid is te meten aan de hand van kwaliteitsindicatoren. De *Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas*¹⁴⁵ (hierna: MR Q) maakt voor de betrouwbaarheid van elektriciteitsnetten onderscheid tussen de volgende kwaliteitsindicatoren:

- Onderbrekingfrequentie (hierna: SAIFI¹⁴⁶)
- Gemiddelde onderbrekingsduur (hierna: CAIDI¹⁴⁷)
- Jaarlijkse uitvalduur (hierna: SAIDI¹⁴⁸)

Deze drie indicatoren worden door de regionale netbeheerders vanaf 1 januari 2004 op een eenduidige manier geregistreerd en gerapporteerd.¹⁴⁹

284. De SAIFI van een netbeheerder wordt bepaald door het totaal aantal getroffen afnemers gesommeerd over alle stroomonderbrekingen van een netbeheerder te delen door het totaal aantal afnemers van die netbeheerder, inclusief alle afnemers bij een onderliggende netbeheerder als hier sprake van is.¹⁵⁰

285. De CAIDI van een netbeheerder wordt bepaald door het totaal aantal verbruikersminuten van een netbeheerder te delen door het totaal aantal stroomonderbrekingen van die netbeheerder. Het aantal verbruikersminuten van een onderbreking wordt berekend door per onderbreking het totaal aantal getroffen afnemers te vermenigvuldigen met de duur van die onderbreking. Het totale aantal verbruikersminuten van een netbeheerder wordt berekend door de verbruikersminuten te sommeren over alle onderbrekingen in het net van die netbeheerder.¹⁵¹

286. De SAIDI is een samengestelde kwaliteitsindicator, namelijk het product van de SAIFI en de CAIDI. De SAIDI geeft de jaarlijkse uitvalduur weer: het totale aantal minuten in een jaar dat een gemiddelde afnemer geen stroom heeft door een onderbreking.¹⁵²

¹⁴⁵ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 20 december 2004, nr. WJZ 4082582, Stcrt 2004, 253, laatstelijk gewijzigd bij de Regeling van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 3 mei 2011, nr. WJZ/11059465, Stcrt 2011, 7444.

¹⁴⁶ SAIFI is de System Average Interruption Frequency Index.

¹⁴⁷ CAIDI is de Customer Average Interruption Duration Index.

¹⁴⁸ SAIDI is de System Average Interruption Duration Index.

¹⁴⁹ In artikel 19a, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat netbeheerders een registratie van kwaliteitsindicatoren betreffende het transport van elektriciteit bijhouden.

¹⁵⁰ Formule (40).

¹⁵¹ Formule (41).

¹⁵² Formule (42).



Kwaliteitsterm baseren op SAIFI en CAIDI doet recht aan de waardering van afnemers

287. ACM beargumenteerde in het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode dat de kwaliteitsterm op basis van de SAIFI en CAIDI meer recht doet aan de waardering van afnemers dan op basis van de SAIDI. Uit de waarderingsfuncties zoals afgeleid door SEO¹⁵³, die verder in paragraaf 9.3 beschreven worden, blijkt namelijk dat de waardering van afnemers sterk afhankelijk is van enerzijds het aantal onderbrekingen en anderzijds de duur van een onderbreking. De waarderingsfuncties van SEO tonen aan dat het aantal onderbrekingen een grotere impact heeft op de waardering van afnemers dan de duur van een onderbreking. Dit betekent dat de waardering van afnemers voor twee verschillende waarden van de CAIDI en SAIFI – maar die samen leiden tot dezelfde waarde van de SAIDI – anders uitkomt. Wanneer de q-factor uitsluitend op basis van de SAIDI wordt berekend, is dit verschil in waardering van afnemers niet zichtbaar. Daarom is ACM van mening dat de q-factor op basis van de SAIFI en CAIDI – en niet enkel de SAIDI – berekend dient te worden. ACM heeft geen aanleiding gezien om voor de zesde reguleringsperiode gebruik te maken van andere kwaliteitsindicatoren dan de SAIFI en CAIDI.

Alleen onderbrekingen bij afnemers op het LS-net veroorzaakt in een LS- of MS-net

288. De kwaliteitsmeting heeft betrekking op onderbrekingen ervaren door afnemers op het laagspanningsnet¹⁵⁴ (hierna: LS-net) waarvan de oorzaak ligt in het LS-net of middenspanningsnet¹⁵⁵ (hierna: MS-net). In de praktijk is een afnemer een huishouden, een kleinzakelijk bedrijf (hierna: MKB-bedrijf) of een grootverbruiker.
289. Storingen in een hoogspanningsnet¹⁵⁶ (hierna: HS-net) die leiden tot een onderbreking voor een afnemer op het LS-net worden niet meegenomen bij het bepalen van de kwaliteitsmeting. De reden hiervoor is dat voor netten met een spanning hoger dan of gelijk aan 50 kV geldt dat slechts drie van de acht netbeheerders deze netten in beheer hebben. Daarom zijn de kwaliteitsprestaties van de regionale netbeheerders beter onderling vergelijkbaar door uitsluitend onderbrekingen in de MS- en LS-netten mee te nemen in de berekening van de kwaliteitsprestatie.

Storingsregistratie

290. Voor de definities die nodig zijn voor een consistente storingsregistratie, wordt verwezen naar de definities die gehanteerd worden in de MR Q. De grondslag voor de in de MR Q gehanteerde definities is een set van afspraken over storingsregistraties met de naam NESTOR. Een onderbreking is in de MR Q gedefinieerd als het niet-beschikbaar zijn van een

¹⁵³ “Op prijs gesteld, maar ook op kwaliteit”, SEO, Amsterdam, 2004 (hierna: SEO 2004).

¹⁵⁴ Een laagspanningsnet is een net met een spanningsniveau tot 1 kV, zie ook de Begrippenlijst Elektriciteit. Deze definitie komt overeen met paragraaf 8.2.3.

¹⁵⁵ Een middenspanningsnet is een net met een spanningsniveau vanaf 1 kV tot en met 35 kV, zie ook de Begrippenlijst Elektriciteit. Deze definitie wijkt af van de TarievenCode Elektriciteit.

¹⁵⁶ Een hoogspanningsnet is een net met een spanningsniveau vanaf 50 kV, zie ook de Begrippenlijst Elektriciteit.



onderdeel van een net dat gepaard gaat met een onderbreking van de transportdienst bij één of meer aangesloten klanten die tenminste vijf seconden duurt. Onderbrekingen worden toegerekend aan de netbeheerder door wiens net de onderbreking veroorzaakt is. Indien een onderbreking leidt tot een onderbreking in een onderliggend net wordt de onderbreking dus toegerekend aan de netbeheerder van het bovenliggende net waarop de onderbreking is veroorzaakt.

Kwaliteitsmeting per jaar berekend voor een periode van drie jaar

291. De kwaliteitsmeting wordt per netbeheerder per jaar bepaald op basis van de werkelijk gerealiseerde en gemeten onderbrekingen in alle jaren van de voorgaande reguleringsperiode, behalve het laatste jaar, en het laatste jaar van de daaraan voorafgaande reguleringsperiode. Voor de berekening van de kwaliteitsmeting voor de zesde reguleringsperiode betekent dit dat gebruik wordt gemaakt van de gegevens over de jaren 2010, 2011 en 2012. Doordat de kwaliteitsterm niet uitsluitend gebaseerd wordt op de gerealiseerde kwaliteit in één jaar, wordt voorkomen dat eventuele uitschieters in een bepaald jaar een te grote invloed hebben op de berekening van de q-factor.

Correctie voor storingen bij bovenliggende netbeheerder

292. Voor de situatie waarbij onderbrekingen bij afnemers van de onderliggende netbeheerder kunnen optreden door een storing in het net van de bovenliggende netbeheerder is een correctie noodzakelijk. Immers, een netbeheerder die een bepaald deel van het MS-net niet beheert (omdat hij een onderliggende netbeheerder is), draagt niet hetzelfde onderbrekingsrisico als een netbeheerder die wel dat deel van het MS-net beheert. Bovendien wordt met deze correctie het zero-sum principe in de kwaliteitsprestatie behouden. Tot slot verbetert deze correctie de vergelijkbaarheid tussen netbeheerders met en zonder afnemers bij een onderliggende netbeheerder.

293. In het onderhavige geval is ook van belang dat de kwaliteitsprestatie wordt gebaseerd op de waardering van afnemers (zie randnummer 287) voor een bepaalde SAIFI en CAIDI. Als hiervoor alleen de SAIFI van de eigen netbeheerder wordt gebruikt, dan ontbreekt het deel van de onderbrekingen dat door een bovenliggende netbeheerder wordt veroorzaakt. Derhalve doet een gecorrigeerde SAIFI, waarin een deel van het onderbrekingsrisico van de bovenliggende netbeheerder is meegenomen, meer recht aan de waardering van afnemers.

294. De correctie wordt alleen toegepast op de SAIFI voor het MS-net. Immers, alleen storingen in het MS-net¹⁵⁷ en met betrekking tot de indicator SAIFI¹⁵⁸ doen mogelijk afbreuk aan het zero-sum principe, omdat hierin het totaal aantal afnemers meetelt. ACM corrigeert derhalve de SAIFI voor het MS-net door aan het totaal aantal getroffen afnemers een correctie toe te

¹⁵⁷ Op het LS-net zijn geen onderliggende netbeheerders.

¹⁵⁸ De indicator CAIDI bevat slechts getroffen afnemers en deze worden niet dubbel geteld.



voegen,¹⁵⁹ zodanig dat de som over het totaal aantal getroffen afnemers (gesommeerd over de netbeheerders) gedeeld door het totaal aantal afnemers (gesommeerd over de netbeheerders) gelijk is aan de sector-gemiddelde SAIFI. De sector-gemiddelde SAIFI (voor het MS-net) wordt berekend door de som van het totaal aantal getroffen afnemers per netbeheerder in een bepaald jaar te sommeren over alle netbeheerders en het resultaat te delen door de som over alle netbeheerders van het aantal eigen afnemers van een netbeheerder.¹⁶⁰ Het aantal eigen afnemers van een netbeheerder is gelijk aan het totaal aantal afnemers op het LS-net van een netbeheerder.

295. De correctie op het aantal getroffen afnemers¹⁶¹ wordt net als in de vijfde reguleringsperiode voor 95% in rekening gebracht bij de bovenliggende netbeheerder en voor 5% bij de onderliggende netbeheerder.¹⁶² Voor de zesde reguleringsperiode heeft ACM na overleg met belanghebbenden besloten dat een wijziging van de percentages niet noodzakelijk is. ACM ziet dan ook geen reden om deze percentages te herijken.
296. De totale SAIFI van een netbeheerder wordt vervolgens berekend door de gecorrigeerde SAIFI voor het MS-net op te tellen bij de SAIFI voor het LS-net.¹⁶³

Voorziene onderbrekingen en force majeure uitgesloten

297. De kwaliteitsmeting omvat geen voorziene (ook wel geplande) onderbrekingen. Dit zijn onderbrekingen die ten minste drie werkdagen van tevoren door de netbeheerder bij de betrokken afnemers zijn aangekondigd. ACM acht het onwenselijk als netbeheerders een prikkel krijgen om voorziene onderbrekingen, vaak het gevolg van onderhoudswerkzaamheden, uit te stellen, in te korten of onveilig uit te voeren. Daarom worden voorziene onderbrekingen uitgesloten bij de berekening van de kwaliteitsterm.
298. *Force majeure* incidenten worden bij de berekening van de kwaliteitsterm uitgesloten. Onder *force majeure* of overmacht wordt in de literatuur over het algemeen een incident verstaan dat zo weinig voorkomt dat het oneconomisch zou zijn om daarmee rekening te houden in de reguleringsystematiek, en dat bovendien niet beïnvloed kan worden door de netbeheerder. Bij *force majeure* kan gedacht worden aan incidenten als zware aardbevingen, grote overstromingen of oorlog die netbeheerders verhinderen om een onderbreking binnen de gebruikelijke hersteltijden te herstellen.¹⁶⁴ Het gaat meestal om incidenten die uitzonderlijk veel schade aan de voorziening toebrengen, die een substantieel deel van de afnemers

¹⁵⁹ Formule (43).

¹⁶⁰ Formule (44).

¹⁶¹ Formule (45).

¹⁶² Zowel de SAIFI van de boven- als onderliggende netbeheerder wordt te positief berekend ten opzichte van het sector-gemiddelde.

¹⁶³ Formule (46).

¹⁶⁴ Artikel 6.3.2 van de Netcode Elektriciteit.



treffen en waarvan de hersteltijd significant langer is dan gebruikelijk. Hierbij wordt uitgegaan van een omgekeerde bewijslast. Dat wil zeggen dat het uitgangspunt is dat de netbeheerder verantwoordelijk is voor alle genoemde onderbrekingen, tenzij hij aannemelijk kan maken dat in voorkomend geval sprake is van een force majeure incident oftewel overmacht.

9.3 Stap 2: Bepaling van de waardering door afnemers

299. Deze paragraaf licht toe hoe de waardering van kwaliteit door afnemers bepaald wordt. De manier waarop deze waardering bepaald wordt, is niet gewijzigd ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode.

Onderzoeken naar waardering van afnemers

300. Om van een kwaliteitsmeting tot een bedrag in euro's te komen, is het nodig om de waardering van afnemers voor een onderbreking te kennen. ACM baseert zich hiervoor op twee onderzoeken van SEO, namelijk het onderzoek uitgevoerd in 2004 en de actualisatie van dit onderzoek in 2009 (hierna: SEO 2009¹⁶⁵). De waarderingsfuncties, die initieel in 2004 zijn opgesteld en in 2009 zijn geactualiseerd, past ACM wederom toe in de berekening van de q-factor voor de zesde reguleringsperiode.
301. In 2004 heeft SEO via enquêtes onderzocht welke financiële waardering huishoudens en MKB-bedrijven hechten aan stroomonderbrekingen in Nederland. Op basis van de verkregen data is een logaritmisch verband gevonden tussen enerzijds de waardering en anderzijds de duur van een stroomonderbreking en het aantal stroomonderbrekingen. Afhankelijk van het aantal en de duur van stroomonderbrekingen kan door middel van een waarderingsfunctie worden uitgerekend in welke mate huishoudens en MKB-bedrijven gecompenseerd willen worden. Deze compensatie kan zowel negatief als positief zijn. Wanneer een afnemer (heel) weinig of alleen korte onderbrekingen heeft gehad, kan de afnemer bijvoorbeeld bereid zijn om extra te betalen voor dit geleverde kwaliteitsniveau. Wanneer een afnemer veel of langdurige onderbrekingen heeft gehad, kan de afnemer een compensatie van zijn netbeheerder willen ontvangen. De waardering van kwaliteit is geformuleerd in een waarderingsfunctie voor huishoudens¹⁶⁶ en een waarderingsfunctie¹⁶⁷ voor MKB-bedrijven.
302. SEO heeft vervolgens in 2009 onderzocht in hoeverre de waarderingsfuncties uit het onderzoek uit 2004 aanpassing behoeven op basis van ontwikkelingen zoals inflatie, verandering in energieprijzen en veranderingen in energiegebruik en een aangepaste waarderingsfunctie opgesteld voor zowel huishoudens als MKB-bedrijven. Voor deze aanpassing van de waarderingsfuncties is dus geen geheel nieuw onderzoek naar de voorkeuren van afnemers middels enquêtes uitgevoerd. Deze aangepaste

¹⁶⁵ "Waardering van stroomstoringen", SEO, Amsterdam, 2009.

¹⁶⁶ Formule (47).

¹⁶⁷ Formule (48).



waarderingsfuncties zijn reeds gebruikt voor de vijfde reguleringsperiode en zullen met toepassing van de cpi ook voor de zesde reguleringsperiode gebruikt worden.¹⁶⁸

Geen aparte waarderingsfunctie voor grootverbruikers

303. SEO heeft in de waarderingsfuncties geen rekening gehouden met grootverbruikers. ACM heeft SEO in 2009 de opdracht gegeven te onderzoeken in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om voor de q-factor wel de waardering van grootverbruikers mee te nemen. SEO concludeert op basis van onderzoek¹⁶⁹ dat het niet mogelijk is een waarderingsfunctie voor grootverbruikers op te stellen, vanwege de grote verscheidenheid aan grootverbruikers en hun wensen met betrekking tot de kwaliteit van de netten.

9.4 Stap 3: Bepaling van de kwaliteitsprestatie

304. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de waarderingsfuncties voor huishoudens en MKB-bedrijven gebruikt worden om, op basis van de kwaliteitsmeting, de kwaliteitsprestatie van de netbeheerder te bepalen. De manier waarop deze kwaliteitsprestatie bepaald wordt, is niet gewijzigd ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode met uitzondering van de berekening van de verhouding tussen het aantal huishoudens en het aantal MKB-bedrijven per jaar. Deze wijziging wordt hieronder toegelicht.
305. De beste toepassing van de waarderingsfunctie is om *per afnemer* te bekijken hoeveel onderbrekingen deze afnemer in een jaar heeft gehad en wat de gemiddelde duur was van een onderbreking. Wanneer deze twee getallen worden ingevuld in de waarderingsfunctie komt hier het bedrag uit dat de waardering van een gemiddeld huishouden of gemiddeld MKB-bedrijf weergeeft voor dat kwaliteitsniveau. Wanneer dit voor alle afnemers van een netbeheerder wordt gedaan, ontstaat de totale waardering per netbeheerder van het kwaliteitsniveau. Bij deze berekening moet onderscheid gemaakt worden tussen een huishouden en een MKB-bedrijf vanwege de verschillende waardering van onderbrekingen, die tot uitdrukking komt in de verschillende waarderingsfuncties.
306. Bovenstaande manier is echter niet mogelijk, omdat onderbrekingen niet op het niveau van individuele afnemers worden geregistreerd. Daarom moet een benadering worden gekozen om toch een inschatting te kunnen maken van de totale waardering van afnemers van het kwaliteitsniveau van hun netbeheerder. Per netbeheerder wordt per jaar geregistreerd hoeveel onderbrekingen in zijn gebied hebben plaatsgevonden en het totale aantal afnemers dat door een onderbreking is getroffen.¹⁷⁰ Ook is het totale aantal afnemers per netbeheerder bekend.

¹⁶⁸ Formule (49) en (50).

¹⁶⁹ "Kwaliteitsregulering levering elektriciteit en de grootverbruiker" SEO, Amsterdam, 2010 (hierna: SEO 2010).

¹⁷⁰ Indien een bepaalde afnemer twee keer in een bepaald jaar door een onderbreking wordt getroffen, dan wordt deze afnemer ook twee keer als een getroffen afnemer geregistreerd en niet als één afnemer die twee keer door een onderbreking is getroffen. De NESTOR registratie houdt dus geen rekening met herhaalonderbrekingen bij afnemers.



Met deze gegevens kan per netbeheerder per jaar de SAIFI en de CAIDI berekend worden. Wanneer deze SAIFI en CAIDI worden ingevuld in de waarderingsfunctie, geeft dit een benadering¹⁷¹ van het gemiddelde welvaartsverlies van een afnemer in het gebied van de netbeheerder in een bepaald jaar.¹⁷²

307. In het geval van een bovenliggende of onderliggende netbeheerder wordt de SAIFI gecorrigeerd voor dubbeltellingen in het aantal afnemers als beschreven in randnummer 294. Met deze correctie komt de kwaliteitsmeting meer overeen met de door de afnemer ervaren kwaliteit, als beschreven in randnummer 292. Hierdoor is de berekende kwaliteitsprestatie een betere afspiegeling van de werkelijke prestatie van de netbeheerder.
308. Bij de berekening van de kwaliteitsprestatie wordt onderscheid gemaakt tussen twee types afnemers: huishoudens en MKB-bedrijven. Er bestaan namelijk afzonderlijke waarderingsfuncties voor huishoudens en MKB-bedrijven. Om tot een jaarlijkse kwaliteitsprestatie van de netbeheerder te komen, is het daarom noodzakelijk om de waardering van huishoudens en MKB-bedrijven met elkaar te wegen.¹⁷³ ACM gebruikt daarvoor de verhouding tussen het aantal huishoudens en het aantal MKB-bedrijven in Nederland. Deze jaarlijkse kwaliteitsprestatie is dus de gemiddelde waardering van een afnemer voor het geleverde kwaliteitsniveau van de netbeheerder in een bepaald jaar.
309. Er is echter geen informatie beschikbaar over het aantal huishoudens en het aantal MKB-bedrijven per netbeheerder. Daarom is gekozen om de landelijke verhouding tussen het aantal huishoudens en het aantal MKB-bedrijven te gebruiken om een weging aan te brengen tussen de waardering van een huishouden en een MKB-bedrijf. In de vijfde reguleringsperiode hanteerde ACM één verhouding voor de drie meetjaren, namelijk de werkelijke verhouding in het eerste meetjaar tussen huishoudens en MKB-bedrijven op basis van data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS).¹⁷⁴
310. ACM is nog steeds van mening dat de verhouding op basis van aantallen een goede basis vormt omdat de waardering van kwaliteit per afnemer wordt berekend. Voor de zesde reguleringsperiode kiest ACM er wel voor om de verhouding tussen huishoudens en MKB-

¹⁷¹ Dit is een benadering en dit bedrag hoeft niet gelijk te zijn aan de uitkomsten van de methode zoals beschreven in het voorgaande randnummer. De waarderingsfunctie is namelijk niet lineair. Een voorbeeld ter verduidelijking. Een netbeheerder met slechts 2 aangeslotenen, huishoudens A en B. A heeft een SAIFI van 1 en een CAIDI van 20, bijbehorende gewenste compensatie bedraagt 0 euro. B heeft een SAIFI van 1 en een CAIDI van 60, compensatie 6,20 euro. Gemiddelde kwaliteit van de netbeheerder: SAIFI van 1 en een CAIDI van $(20 + 60) / 2 = 40$. Bijbehorende gewenste compensatie is 3,80 euro. Dit is ongelijk aan $(0 + 6,20) / 2 = 3,10$ euro.

¹⁷² Formule (51).

¹⁷³ Formule (52).

¹⁷⁴ In 2009 waren er 841.305 MKB-bedrijven (op basis van een maximaal aantal werknemers van 250) en 7.302.484 huishoudens. Dit levert een verhouding op van 12% versus 88%. Bron: CBS.



bedrijven jaarlijks te actualiseren. Dit sluit beter aan bij de werkelijkheid en wordt mogelijk gemaakt omdat het jaren in het verleden betreft, waarvoor het CBS de gegevens al heeft gepubliceerd. Voor de jaren 2010, 2011 en 2012 blijkt de verhouding tussen huishoudens en MKB-bedrijven respectievelijk 87% huishoudens en 13% MKB-bedrijven, 86% huishoudens en 14% MKB-bedrijven en 86% huishoudens en 14% MKB-bedrijven.¹⁷⁵ Het jaarlijks actualiseren van de verhouding tussen huishoudens en MKB-bedrijven betreft een wijziging ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode.

9.5 Stap 4: Bepaling van de afwijking van de gemiddelde kwaliteit

311. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze per netbeheerder berekend wordt wat het verschil is tussen zijn individuele kwaliteit en de gemiddelde kwaliteit (uitgedrukt in euro's). De berekeningswijze is niet gewijzigd ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode.
312. De waardering van het gemiddelde kwaliteitsniveau fungeert als maatstaf voor de q-factor.¹⁷⁶ Het geldbedrag dat de netbeheerders in de zesde reguleringsperiode door de toepassing van de q-factor extra mogen ontvangen c.q. moeten inleveren is het verschil tussen deze maatstaf en de kwaliteitsprestatie van de netbeheerder vermenigvuldigd met het aantal afnemers en vervolgens gesommeerd over de jaren 2010, 2011 en 2012, uitgedrukt in prijspeil 2013 (hierna: het Q-bedrag).¹⁷⁷
313. De kwaliteitsprestatie van een netbeheerder is beschreven in paragraaf 9.4. De waardering van het kwaliteitsniveau in een bepaald jaar in Nederland wordt als volgt berekend. De berekende jaarlijkse kwaliteitsprestaties van alle netbeheerders worden vermenigvuldigd met het aantal afnemers van de netbeheerder in dat jaar en bij elkaar opgeteld. Dit resulteert in de totale kwaliteitswaardering van alle afnemers in Nederland voor de periode 2010 tot en met 2012. Wanneer dit bedrag wordt gedeeld door het totaal aantal afnemers over de jaren 2010 tot en met 2012 leidt dit tot de gemiddelde kwaliteitswaardering van een afnemer in Nederland. Deze gemiddelde kwaliteitswaardering is de gemiddelde waardering van het kwaliteitsniveau in Nederland en bedroeg voor de jaren 2010, 2011 en 2012 circa 5,06 euro negatief per jaar.¹⁷⁸

¹⁷⁵ In 2010, 2011 en 2012 waren er respectievelijk 1.121.410, 1.167.175 en 1.244.515 MKB-bedrijven (op basis van een maximaal aantal werknemers van 250) en respectievelijk 7.386.144, 7.443.801 en 7.512.824 huishoudens. Deze getallen leveren afgerond de volgende verhoudingen tussen huishoudens en MKB-bedrijven op voor de jaren 2010, 2011 en 2012: 87% versus 13%, 86% versus 14% en 86% versus 14%. Bron: CBS.

¹⁷⁶ Zie ook paragraaf 9.1.

¹⁷⁷ Formule (53).

¹⁷⁸ Formule (54).



314. Deze manier van berekenen leidt er vanzelf toe dat de totale Q-bedragen van de netbeheerders gezamenlijk nul zijn. Er is dus sprake van zero-sum. Dit betekent dat de q-factor niet de inkomsten van de sector als geheel verhoogt of verlaagt.

9.6 Stap 5: Bepaling van de q-factor

315. Deze paragraaf beschrijft hoe de q-factor wordt vastgesteld zodanig dat het Q-bedrag ook daadwerkelijk door de netbeheerder ontvangen wordt. Voor de zesde reguleringsperiode hanteert ACM hiervoor dezelfde methode van bepaling van de q-factor als voor de vijfde reguleringsperiode. Omdat ACM in de zesde periode gebruikmaakt van de bevoegdheid om de begininkomsten direct op het efficiënte kostenniveau vast te stellen, voert ACM wel een correctie uit op de hoogte van het Q-bedrag.

Bepaling van de q-factor

316. De q-factor geeft de aanpassing van de totale inkomsten – het zogenaamde Q-bedrag – (en daarmee ook indirect de tarieven) weer in verband met de geleverde kwaliteit, zoals bedoeld in artikel 41, eerste en vierde lid, van de E-wet. De aanpassing van de totale inkomsten is gebaseerd op het Q-bedrag en komt tot uitdrukking in de q-factor.
317. Voor de zesde reguleringsperiode neemt ACM $2/3$ van het Q-bedrag van de zesde reguleringsperiode mee, net zoals in de vijfde reguleringsperiode. De resterende $1/3$ van het Q-bedrag wordt in de volgende periode verrekend, ofwel door middel van de begininkomsten, ofwel door een correctie wanneer opnieuw gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om de begininkomsten gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau.
318. De q-factor wordt per reguleringsperiode per netbeheerder bepaald.¹⁷⁹ De q-factor wordt bepaald door de totale inkomsten gedurende de drie jaren van de zesde reguleringsperiode met behulp van de x-factor te berekenen en hierbij het door de netbeheerder te ontvangen Q-bedrag op te tellen c.q. af te trekken. Vervolgens wordt berekend hoe hoog de q-factor moet worden vastgesteld om daadwerkelijk dat Q-bedrag te ontvangen c.q. in te leveren in die periode.¹⁸⁰ Hierbij rondt ACM de q-factor op twee decimalen en naar beneden af. ACM gebruikt voor de begininkomsten 2013 voor elke netbeheerder de begininkomsten die volgen uit de berekening die beschreven is in paragraaf 8.3.¹⁸¹

Correctie Q-bedrag

319. ACM hoogt het Q-bedrag voor de zesde reguleringsperiode op met $1/3$ van het Q-bedrag uit de vijfde reguleringsperiode. In de vijfde reguleringsperiode is namelijk maar $2/3$ van het Q-bedrag verrekend in de totale inkomsten van de netbeheerder, vanwege het toen geldende

¹⁷⁹ Zie artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

¹⁸⁰ Formule (55).

¹⁸¹ Dit betreft dus de begininkomsten inclusief de inkoopkosten transport.



doorwerkeffect van de q-factor via de begininkomsten van de netbeheerder in de zesde reguleringsperiode. Aangezien ACM nu aan het begin van de zesde reguleringsperiode de begininkomsten gelijk stelt aan het efficiënte kostenniveau, verdwijnt dit doorwerkeffect. Om te bewerkstellingen dat netbeheerders het volledige Q-bedrag voor de vijfde reguleringsperiode ontvangen c.q. inleveren, verdisconteert ACM het nog niet verwerkte deel van het Q-bedrag uit de vijfde reguleringsperiode met het Q-bedrag uit de zesde reguleringsperiode.

Maximering van de q-factor

320. Er wordt een maximum gesteld aan de hoogte van de q-factor om ervoor te zorgen dat de q-factor niet zal leiden tot zeer grote financiële gevolgen voor netbeheerders. De methode van ACM richt zich namelijk op de meting van kwaliteit gedurende een relatief korte periode. Het kan voorkomen dat een netbeheerder meer tijd nodig heeft om zijn kwaliteitsprestaties te beïnvloeden. ACM vindt het daarom redelijk dat de q-factor gemaximeerd wordt. De begrenzing, in absolute termen, is gelijk aan 5% van de totale inkomsten. De begrenzing is symmetrisch en werkt twee kanten op. De totale inkomsten kunnen dus maximaal 5% stijgen of 5% dalen als gevolg van een kwaliteitsverbetering c.q. kwaliteitsverslechtering. Deze percentages hebben volgens ACM voldoende potentie om prikkels te genereren.

9.7 Resultaat

321. ACM heeft in dit hoofdstuk de methode tot vaststelling van de q-factoren in de zesde reguleringsperiode beschreven. Met uitzondering van enkele kleine wijzigingen blijft de methode voor de zesde reguleringsperiode gelijk aan de methode die ACM voor de vijfde reguleringsperiode heeft gehanteerd. Hieronder geeft ACM een korte beschouwing op de q-factor in het algemeen.
322. ACM heeft er tijdens de klankbordgroepen ter voorbereiding van onderhavig besluit nota van genomen dat er vanuit diverse netbeheerders weerstand bestaat tegen het bestaan van de q-factor en de huidige invulling daarvan. Ten aanzien van het eerste merkt ACM op dat de q-factor volgt uit de wet. Dat laat onverlet dat ACM, ten aanzien van het tweede punt – namelijk de invulling van de q-factor – ervoor had kunnen kiezen om de q-factor op nul procent vast te stellen, net als voor gas in de vierde reguleringsperiode regionale netbeheerders gas. ACM kiest er nadrukkelijk voor om dit niet ook voor elektriciteit te doen. Voor gas is de q-factor namelijk op nul procent vastgesteld bij gebrek aan een geschikte kwaliteitsindicator. Daarentegen bestaan er bij elektriciteit wel geschikte kwaliteitsindicatoren voor de q-factor. Kortom, de wet schrijft het bestaan van de q-factor voor en ACM is van mening dat het mogelijk is hieraan een zinvolle invulling te geven in onderhavig besluit.
323. Gegeven dat het mogelijk is om een zinvolle invulling aan de q-factor te geven, meent ACM dat het wenselijk is om deze invulling ook daadwerkelijk te geven. Immers, in een



concurrerende markt¹⁸² wordt het maatschappelijk optimale niveau van de kwaliteit van het transport automatisch bereikt, maar deze situatie doet zich bij het netbeheer niet voor. Bij het transport van elektriciteit is er namelijk geen sprake van concurrerende aanbieders en gaat het (deels) om een publiek goed. Daardoor kan de afnemer op die markt geen zelfstandige keuze maken voor een netbeheerder en ook niet om precies die kwaliteit van het transport te kopen dat voor die afnemer een optimale prijs-kwaliteitverhouding heeft. Er is dan regulering nodig om te komen tot een maatschappelijk optimale kwaliteit van het transport.

324. De q-factor draagt er naar de mening van ACM aan bij om, gegeven dat de kwaliteit van transport een publiek goed is, te bereiken dat de afnemer toch kan vertrouwen op een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding. Van belang daarbij is dat de waarderingsfuncties van bijvoorbeeld onderzoeksbureau SEO de marginale waardering representeren van een kwaliteitsverbetering of -verslechtering en niet een absolute waardering voor de kwaliteit die een afnemer van zijn netbeheerder krijgt. De q-factor is dus geen compensatie voor eventuele niet geleverde elektriciteit noch een schadevergoeding voor de gevolgen van onderbrekingen, maar een mechanisme om een belangrijke eigenschap van een concurrerende markt na te bootsen op de markt van het transport van elektriciteit. Hetzelfde geldt voor de nieuwe waarderingsfuncties¹⁸³ zoals in 2012 vastgesteld door onderzoeksbureau Blauw Research B.V. (hierna: Blauw). Zie paragraaf 9.8 voor een nadere beschrijving van dit onderzoek.
325. Om de q-factor voor elektriciteit vast te stellen, is naast een kwaliteitsindicator ook een vertaalslag naar een bedrag in euro's nodig. Deze vertaalslag is een functie die de waardering van de duur en frequentie van stroomonderbrekingen door (groepen van verschillende) afnemers in euro's weergeeft. ACM vindt het belangrijk dat deze waarderingsfunctie goed aansluit bij de actuele voorkeuren van afnemers. ACM achtte het op voorhand plausibel dat sinds het onderzoek door SEO uit 2004 deze voorkeuren van afnemers zijn gewijzigd. Immers, de toepassing van elektriciteit is door technologische ontwikkelingen veranderd voor zowel huishoudens als bedrijven. Zo nemen computers een steeds groter aandeel in het landschap van apparaten die mensen thuis en in bedrijven gebruiken: in 2005 had bijvoorbeeld 83% van alle huishoudens toegang tot een computer, terwijl dit percentage in 2012 is gestegen naar 94% van alle huishoudens.¹⁸⁴ Ook is het elektriciteitsverbruik van

¹⁸² In een concurrerende markt komt het optimale niveau tot stand door het handelen van afzonderlijke producenten en consumenten. Ook al zijn zij uiteraard niet gericht op het bereiken van het maatschappelijk optimum (maar op het maximeren van hun eigen belang), door de werking van het marktmechanisme resulteert het maatschappelijk optimum.

¹⁸³ "Waardering stroomonderbrekingen 2012", Blauw, Rotterdam, 2012.

¹⁸⁴ Bron: CBS Statline - ICT gebruik van huishoudens naar huishoudkenmerken.



huishoudens sinds 1990 met 1,7% toegenomen¹⁸⁵ en steeg bijvoorbeeld de omzet van online winkelen in Nederland van 2,8 miljard euro in 2005 naar 9,8 miljard euro in 2012.¹⁸⁶ Door deze veranderingen acht ACM het op voorhand goed mogelijk dat mensen de beschikbaarheid van elektriciteit anders zijn gaan waarderen. ACM heeft daarom in 2012 aan Blauw de opdracht gegeven om deze voorkeuren opnieuw te onderzoeken en acht het plausibel dat de waarderingsfuncties zoals vastgesteld door Blauw in 2012 anders zijn dan die vastgesteld door SEO in 2004.

326. In hoeverre de waarderingsfuncties – zoals vastgesteld door SEO en Blauw – ook de *werkelijke* voorkeuren van afnemers weerspiegelen, is onmogelijk met zekerheid vast te stellen. De reden hiervoor is dat er geen liquide markt voor de kwaliteit van het transport van elektriciteit bestaat, in tegenstelling tot andere producten waarvoor soortgelijke marktonderzoeken worden uitgevoerd. Desondanks is ACM van mening dat het marktonderzoek van Blauw – net zoals dat van SEO in 2004 – de best mogelijke manier is om de (impliciete) voorkeuren van afnemers voor een bepaald kwaliteitsniveau in te schatten.

98/111

9.8 Voornemen voor zevende reguleringsperiode

327. Hierboven heeft ACM in hoofdstuk 9 de methode tot vaststelling van de q-factoren in de zesde reguleringsperiode beschreven. In deze paragraaf kijkt ACM vooruit op de zevende reguleringsperiode. ACM heeft namelijk het voornemen om vanaf de zevende reguleringsperiode een nieuwe waarderingsfunctie te hanteren voor de berekening van de q-factoren van de regionale netbeheerders elektriciteit.
328. De reden dat ACM dit voornemen om de waarderingsfunctie te wijzigen al in onderhavig besluit bekend maakt, is dat voor de berekening van de q-factoren voor de zevende reguleringsperiode de kwaliteitsmetingen van de netbeheerders gedurende de jaren 2013, 2014 en 2015 worden gehanteerd. De bekendmaking van dit voornemen in onderhavig besluit geeft de netbeheerders de mogelijkheid om in de komende jaren rekening te houden met de nieuwe waarderingfunctie bij het nemen van hun investeringsbeslissingen. Indien ACM de nieuwe waarderingsfunctie van Blauw al in de zesde reguleringsperiode had gehanteerd, hadden netbeheerders niet de mogelijkheid gehad om in de jaren 2010, 2011 en 2012 rekening te houden met een gewijzigde waarderingsfunctie. De mededeling over dit voornemen van ACM ondersteunt derhalve het doel van de q-factor, namelijk het stimuleren van de netbeheerders om de kwaliteit van hun transportdienst te optimaliseren.

¹⁸⁵ Bron: CBS Statline – Energiebalans; aanbod, omzetting en verbruik.

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70846ned&D1=0-1.8.24-37&D2=15&D3=32&D4=a&HD=120201-0925&HDR=G2.G1.G3&STB=T>

¹⁸⁶ Bron: thuiswinkel.org. <http://www.thuiswinkel.org/nederlandstalig/1-website/-nieuw/over-thuiswinkel.org/feiten-cijfers/thuiswinkel-markt-monitor-/thuiswinkelen/omzet-online-winkelen-in-nederland>



Aanleiding voor bekendmaking van voornemen voor nieuwe waarderingsfuncties

329. Aanleiding voor deze vroegtijdige bekendmaking van het voornemen van ACM om een wijziging in de berekening van de q-factoren in de zevende periode te doen, is dat ACM in 2012 aan Blauw opdracht heeft gegeven om onderzoek te doen naar de waardering van stroomonderbrekingen door huishoudens en MKB-bedrijven. ACM heeft ervoor gekozen dit geheel nieuwe onderzoek naar de waardering van afnemers te laten uitvoeren, omdat inmiddels een termijn van circa tien jaar is verstreken sinds het eerste onderzoek van SEO uit 2004 en ACM het aannemelijk acht dat de waardering van onderbrekingen door afnemers in die periode is gewijzigd. Mogelijke oorzaken van een wijziging in de waardering door afnemers zijn technologische ontwikkelingen, maar ook de economische crisis waardoor afnemers mogelijk lagere inkomens of inkomsten hebben.

Doel en opzet van het onderzoek van Blauw

330. Het onderzoek van Blauw heeft tot doel om de waardering van stroomonderbrekingen door huishoudens en MKB-bedrijven opnieuw vast te stellen.
331. Blauw heeft de waardering van onderbrekingen door huishoudens en MKB-bedrijven via online enquêtes onderzocht. In het onderzoek van Blauw was de grootte van de steekproef onder huishoudens en MKB-bedrijven respectievelijk 2.481 en 1.145 respondenten. De vragenlijsten voor de enquêtes onder huishoudens en MKB-bedrijven heeft Blauw grotendeels gebaseerd op de vragenlijsten uit het onderzoek van SEO uit 2004. Blauw heeft de vignettenmethode¹⁸⁷ gebruikt voor de enquêtes over de waardering van afnemers voor de duur en de frequentie van onderbrekingen. Dit houdt in dat respondenten een aantal situaties wordt voorgelegd waarna hen wordt gevraagd aan te geven welke situatie hun voorkeur heeft. Deze directe vergelijking van verschillende situaties maakt het voor de respondent eenvoudig om een keuze te maken.
332. De opzet van het onderzoek van Blauw is in grote mate gelijk aan de opzet van het onderzoek van SEO uit 2004. Het onderzoeksrapport van Blauw beschrijft eventuele afwijkingen in de opzet van het onderzoek ten opzichte van het onderzoek van SEO in meer detail.

Conclusies van het onderzoek van Blauw

333. Het onderzoek van Blauw heeft geleid tot nieuwe waarderingsfuncties voor huishoudens en MKB-bedrijven. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat huishoudens en MKB-bedrijven in 2012 de hoogte van hun energierekening realistischer inschatten dan in 2004. Ook geven

¹⁸⁷ De vignettenmethode wordt gebruikt om te onderzoeken wat het relatieve belang is van diverse aspecten bij het maken van keuzes. Een vignet is een schets van een situatie aan de hand van verschillende kenmerken (attributen) van een onderbreking: bijvoorbeeld de dag van de week, het seizoen of de duur van een onderbreking. Bij de vignettenmethode krijgen de respondenten een aantal van deze vignetten te zien en wordt hen steeds gevraagd hun waardering voor de voorgelegde situatie te geven. De waardering kan worden uitgedrukt door het geven van een rapportcijfer per vignet of door de respondenten een keuze te laten maken tussen verschillende vignetten.



huishoudens en MKB-bedrijven in 2012 aan minder onderbrekingen te ervaren dan in 2004. De inschatting van huishoudens en MKB-bedrijven is zowel in 2004 als in 2012 hoger dan het werkelijke gemiddelde aantal onderbrekingen in Nederland. Aangezien het werkelijke gemiddelde aantal onderbrekingen sinds 2004 nauwelijks veranderd is, schat men het werkelijke aantal onderbrekingen in 2012 realistischer in dan in 2004.

Nieuwe waarderingsfuncties voor huishoudens en MKB-bedrijven

334. In eerste instantie leverde Blauw waarderingsfuncties op die qua vorm sterk leken op de waarderingsfuncties van SEO, dus met vier aparte functies voor verschillende waarden van de onderbrekingsfrequentie en de onderbrekingsduur. Vooral de discontinuïteit (een zogenaamde sprong in de waardering als gevolg van een relatief kleine wijziging in de onderbrekingsfrequentie) werd door de netbeheerders als een groot nadeel van deze vorm van de waarderingsfunctie gezien. Vanwege de discontinuïteit kan een netbeheerder die een klein verschil in onderbrekingsfrequentie heeft ten opzichte van een andere netbeheerder, een groot verschil in kwaliteitsprestatie hebben ten opzichte van die netbeheerder.
335. Vanwege de discussies tijdens de voorbereiding van onderhavig ontwerpbesluit heeft ACM besloten om Blauw een aanvullende opdracht¹⁸⁸ te geven om te onderzoeken of het mogelijk was om een eenvoudiger en continue waarderingsfunctie op te stellen op basis van dezelfde resultaten van het onderzoek onder afnemers. De resultaten van deze aanvullende opdracht zijn met belanghebbenden in een klankbordgroep besproken en bespreekt ACM hierna.
336. Blauw heeft nieuwe waarderingsfuncties opgeleverd voor zowel huishoudens als MKB-bedrijven. Deze nieuwe functies bestaan uit één enkele formule die de waardering van onderbrekingen door afnemers uitdrukt in euro's als een functie van het logaritme van de onderbrekingsfrequentie (SAIFI) en het logaritme van de gemiddelde onderbrekingsduur (CAIDI) van een netbeheerder.¹⁸⁹ ACM acht – net als SEO en Blauw – een logaritmische afhankelijkheid van de waardering van afnemers van de onderbrekingsduur en –frequentie een realistische weergave van de voorkeuren van afnemers. Deze vorm van de waarderingsfunctie betekent dat een afnemer bij een toenemende duur (of frequentie) van een onderbreking het steeds minder erg vindt als de onderbreking nog iets langer duurt (of een onderbreking nog vaker voorkomt).
337. Het onderzoek van Blauw heeft aangetoond dat huishoudens en MKB-bedrijven beiden vanaf een frequentie van 0,2 onderbrekingen per jaar en vanaf een onderbrekingsduur van 5 minuten compensatie wensen bij het optreden van onderbrekingen in het transport van elektriciteit. Deze zogenaamde 'beginpunten' zijn verwerkt in de waarderingsfuncties van huishoudens en MKB-bedrijven. Bovendien vormen de beginpunten het omslagpunt tussen kwaliteitsniveaus waarvoor de afnemer bereid is extra te betalen en kwaliteitsniveaus

¹⁸⁸ "Vereenvoudiging model waardering stroomonderbrekingen", Blauw, Rotterdam, 2013.

¹⁸⁹ Formule (56) en (57).



waarvoor de afnemer compensatie wenst te ontvangen van de netbeheerder. Hier wordt met de term 'kwaliteitsniveau' bedoeld op een combinatie van een bepaalde onderbrekingsduur en -frequentie.

338. Uit het onderzoek van Blauw blijkt dat MKB-bedrijven een hogere financiële waardering van het optreden van onderbrekingen hebben dan huishoudens. Zo heeft een gemiddeld MKB-bedrijf een waardering van afgerond 232 euro voor een onderbreking die één keer per jaar voorkomt en een duur van vier uur heeft, terwijl een gemiddeld huishouden voor eenzelfde kwaliteitsniveau een waardering van slechts afgerond 47 euro heeft. Aangezien bedrijven bij onderbrekingen veelal financiële schade leiden door een verlies van productie en huishoudens door onderbrekingen slechts ongemak ondervinden, acht ACM dit verschil in de waardering van onderbrekingen door huishoudens en MKB-bedrijven aannemelijk.

Reactie op input van netbeheerders tijdens vooroverleggen

339. Uit de overleggen voor de voorbereiding van onderhavig ontwerpbesluit is gebleken dat netbeheerders vinden dat de vertaling van de resultaten van de enquêtes naar een waarderingsfunctie sterk afhankelijk is van subjectieve modelkeuzes. De netbeheerders uiten in het bijzonder het bezwaar dat de verschillende waarderingsfuncties (die van SEO, de eerste versie van Blauw en de definitieve waarderingsfunctie van Blauw) verschillende uitkomsten opleveren voor dezelfde kwaliteitsprestaties. Ten tweede menen de netbeheerders dat de verschillen tussen de waardering van afnemers zoals berekend door SEO en Blauw de netbeheerder geen mogelijkheid bieden om een lange termijn beleid voor de kwaliteit van de netten te bouwen.
340. ACM deelt deze bezwaren van de netbeheerders niet. Zoals reeds beschreven vanaf randnummer 329 acht ACM een verandering in de voorkeuren van afnemers ten opzichte van onderbrekingen in de periode sinds het onderzoek van SEO uit 2004 aannemelijk. Dit maakt volgens ACM de verschillen tussen de waarderingsfuncties van SEO en de waarderingsfuncties van Blauw plausibel.
341. Ook ACM constateert dat de twee verschillende waarderingsfuncties van Blauw verschillende uitkomsten opleveren. ACM constateert echter ook dat beide waarderingsfuncties een significant verband geven tussen de onderbrekingsduur en -frequentie en de financiële waardering hiervan door de afnemers. Statistisch gezien zijn beide waarderingsfuncties dus bruikbaar en dient ACM een keuze te maken. Ten aanzien van die keuze merkt ACM op enige vrijheid te hebben om te kiezen voor die vorm van de waarderingsfunctie die ACM het beste vindt passen bij de doelstellingen van de wet. ACM houdt daarbij rekening met de wensen van netbeheerders om te streven naar enerzijds een eenvoudige en bruikbare waarderingsfunctie die, anderzijds, voldoende recht doet aan de waardering van afnemers. Ook weegt ACM mee dat de netbeheerders tijdens de voorbereiding van onderhavig besluit unaniem de voorkeur hebben uitgesproken voor een eenvoudigere en continue vorm van de waarderingsfunctie. Dit heeft geresulteerd in de uiteindelijke waarderingsfuncties van Blauw.



342. Ten aanzien van het bezwaar van de netbeheerders dat de verschillen tussen de waardering van afnemers zoals berekend door SEO en Blauw de netbeheerders geen mogelijkheid biedt om een lange termijn beleid voor de kwaliteit van de netten te bouwen, is ACM het met de netbeheerders oneens. Vanwege de lange technische levensduur van de componenten van een elektriciteitsnet, dient de netbeheerder bij zijn investeringsbeslissingen rekening te houden met termijnen van tientallen jaren. Aangezien maatschappelijke ontwikkelingen – en dus ook mogelijke veranderingen in de voorkeuren van afnemers – echter op een kortere termijn plaatsvinden, constateert ACM een spanning tussen lange termijn investeringsbeslissingen van netbeheerders en korte termijn voorkeuren en behoeftes van afnemers. Juist doordat de netten dienen te voorzien in de levering van elektriciteit aan afnemers, vindt ACM dat de netbeheerders de voorkeuren van afnemers behoren mee te wegen bij investeringsbeslissingen en er rekening mee dienen te houden dat die voorkeuren mogelijk niet stabiel zijn op langere termijn. ACM is van mening dat de actualisering van de waarderingfuncties hieraan bijdraagt.
343. De wettelijke doelstelling van de q-factor is om de netbeheerder te prikkelen om een optimale kwaliteit te realiseren. Dit betekent volgens ACM dat de q-factor gebaseerd dient te zijn op waarderingfuncties die de actuele voorkeuren van afnemers weergeven. Daarom vindt ACM dat de kwaliteitswaardering van afnemers op zijn tijd geactualiseerd moet worden zodat de q-factor als een effectieve prikkel voor netbeheerders kan blijven functioneren.
344. ACM acht de overgang naar de waarderingfuncties van Blauw dan ook wenselijk en is van mening dat de keuze voor de nieuwe waarderingfuncties van Blauw vanaf de zevende reguleringsperiode de stabiliteit van de regulering van kwaliteit niet schaadt. De aanpassing van de waarderingfuncties is immers voor de ingang van het jaar 2013 aan de netbeheerders bekend gemaakt zodat zij hiermee bij hun investeringsbeslissingen rekening kunnen houden. Dit is belangrijk aangezien de q-factoren van netbeheerders tijdens de zevende reguleringsperiode gebaseerd zullen worden op de kwaliteitsprestaties gedurende de jaren 2013, 2014 en 2015.



10 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

103/111

345. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina zijn gelijk aan de afzet van elke dienst die van elke netbeheerder te verwachten is. ACM heeft ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode een wijziging doorgevoerd in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina.
346. Ingevolge artikel 41, vijfde lid, van de E-wet, 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 41b, eerste lid, van de E-wet.
347. Ingevolge artikel 41a, eerste lid, onderdeel c, jo. artikel 41, eerste lid van de E-wet stelt ACM de rekenvolumina vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. In paragraaf 7.2 heeft ACM aangegeven dat zij er bewust voor heeft gekozen om de rekenvolumina vast te stellen voor drie jaar. Volledigheidshalve merkt ACM op dat zij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 41a, tweede lid, van de E-wet.
348. ACM baseert de schatting van de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode op de volumegegevens van alle netbeheerders uit de jaren 2010, 2011 en 2012.¹⁹⁰ Dit is een wijziging ten opzichte van het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode, waar de schatting enkel werd gebaseerd op het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar waren. ACM acht om de volgende twee redenen het gebruiken van data van de meest recente drie jaren een verbetering van de schatter.
349. 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.
350. 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

¹⁹⁰ Formule (58).



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

351. ACM merkt ten aanzien van decentrale invoeding op dat zij in haar methode tot vaststelling van de rekenvolumina geen rekening hoeft te houden met rekenvolumina voor invoeding omdat hiervoor geen tarief wordt vastgesteld. ACM neemt de volumina van invoeding wel mee voor de bepaling van de samengestelde output. Dit is echter geen onderdeel van de methode tot vaststelling van de rekenvolumina maar onderdeel van de methode tot vaststelling van de x-factor. Dit is door ACM reeds beschreven in paragraaf 8.2.3.



11 Relatie tot tarievenbesluiten

Algemeen

352. ACM is voornemens om als gevolg van dit methodebesluit bij de toekomstige vaststelling van de tarieven in ieder geval twee correcties toe te passen. Dit betreft een correctie voor de kosten voor de factor lokale heffingen en een correctie voor de inkoopkosten transport. In dit hoofdstuk zal ACM de voornemens voor deze correcties nader uitwerken. Beide correcties zullen plaatsvinden op grond van artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet.
353. Generiek spreekt ACM van een correctie wanneer de tarieven die zullen gelden in jaar t worden aangepast. Wanneer een effect uit het verleden wordt gecorrigeerd is dat een nacalculatie over het desbetreffende jaar voorafgaand aan jaar t.

Correctie voor geschatte gegevens

354. Artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet geeft ACM de volgende bevoegdheid: *De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t [...] zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.*
355. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe [thans: ACM] de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert”*.¹⁹¹
356. Het prudent hanteren van de bevoegdheid om na te calculeren vult ACM in door in beginsel de volgende drie cumulatieve criteria te hanteren. Gegevens worden alleen nagecalculeerd indien deze gegevens niet goed zijn in te schatten, het effect van een onjuiste schatting een substantieel financieel effect heeft en het risico niet-diversificeerbaar is. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de kans bestaat dat een substantiële kostenpost zich zal gaan voordoen, terwijl deze kostenpost door ACM niet wordt meegenomen bij de bepaling van de doelmatigheidskorting.

Lokale heffingen

357. Voor de zesde reguleringsperiode komt de factor lokale heffingen in aanmerking voor nacalculatie in de transport- en aansluittarieven van de regionale netbeheerders. Deze lokale heffingen, waarmee een aantal netbeheerders worden geconfronteerd, heeft ACM aangemerkt als ORV.
358. ACM acht nacalculatie van deze kostenpost noodzakelijk, omdat er door de voortgaande politieke discussie over het al dan niet afschaffen van de precariobelasting onzekerheid

¹⁹¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.



bestaat of lokale overheden de komende jaren nog wel precariobelasting kunnen heffen en dus of netbeheerders wel geconfronteerd worden met deze kostenpost.¹⁹² 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.

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

Inkoopkosten transport

360. Per 1 juli 2011 is artikel 41b, tweede lid, van de E-wet in werking getreden. Dit artikel is ingevoegd bij amendement van het lid Zijlstra.¹⁹³ De werking van het amendement behelst onder meer een correctie van tarieven in de tarievenbesluiten. Onderstaand zal ACM haar interpretatie van het amendement weergeven en op hoofdlijnen aangeven hoe ACM uitvoering geeft aan artikel 41b, tweede lid, van de E-wet in de tarievenbesluiten.
361. ACM constateert dat het amendement twee elementen behelst. Ten eerste wordt aangegeven dat de inkoopkosten transport bij de vaststelling van de tarieven niet mogen worden betrokken in de toepassing van de wettelijke formule. Ten tweede wordt aangegeven dat het verschil tussen de ingeschatte kosten en de gerealiseerde kosten moet worden verrekend in een volgend jaar.
362. Met betrekking tot het eerste element geeft het amendement aan dat de geschatte inkoopkosten transport zonder toepassing van de formule van artikel 41b, eerste lid, onder d van de E-wet worden toegevoegd aan de totale inkomsten uit de tarieven van de netbeheerder. Dit betekent concreet dat ACM de hoogte van de inkoopkosten transport per netbeheerder voor alle jaren binnen de reguleringsperiode apart zal moeten inschatten. Deze geschatte inkoopkosten transport wordt als extra tariefruimte bovenop de totale jaarlijkse inkomsten (zonder inkoopkosten transport om een dubbeling te voorkomen) die volgen uit het x-factor besluit beschikbaar moet stellen. ACM heeft reeds in paragraaf 8.3.2 uitgelegd op welke wijze zij de inkoopkosten in het jaar 2013 zal schatten, namelijk door de inkoopkosten transport uit de jaren 2010, 2011 en 2012 te middelen en hierop de productiviteitsverandering en cpi toe te passen. De schattingen voor de jaren binnen de reguleringsperiode bepaalt ACM vervolgens door de schatting van de inkoopkosten transport in het jaar 2013 verder te indexeren met inflatie naar het desbetreffende jaar. Deze berekeningswijze leidt per netbeheerder tot geschatte inkoopkosten transport voor de jaren 2014, 2015 en 2016.

¹⁹² Zie paragraaf 8.4.1.

¹⁹³ Kamerstukken II, 31 904, nr. 47.



363. Voor de uitvoering van het amendement schat ACM de inkoopkosten transport in per individuele netbeheerder. Dit is noodzakelijk om zo rekening te houden met de beheerde netvlakken van de netbeheerder. Sommige netbeheerders kennen hogere netvlakken (bijvoorbeeld TS) dan andere netbeheerders. Doordat deze netbeheerders relatief meer netvlakken in eigen beheer hebben zullen doorgaans de inkoopkosten transport relatief lager zijn dan bij netbeheerders zonder deze hogere netvlakken. Netbeheerders kopen het transport vanaf bovenliggende (of naastgelegen) netvlakken in.
364. ACM heeft overwogen om voor de schatting van de jaarlijkse inkoopkosten transport voor een individuele netbeheerder tevens rekening te houden met de opgelegde x-factor van de bovenliggende of naastgelegen netbeheerder (zowel regionale netbeheerders als TenneT). Tijdens de voorbereiding van het methodebesluit was dit namelijk geopperd om te komen tot een betere schatting. ACM heeft besloten dit voorstel niet over te nemen; hiervoor heeft zij vier argumenten. Ten eerste is het zo dat bij individuele netbeheerders er verschillende bovenliggende of naastgelegen netbeheerders kunnen bestaan, waardoor er niet met één maar met meerdere x-factoren rekening moet worden gehouden. Ten tweede heeft de x-factor door het gebruik van de bevoegdheid om de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau vast te stellen niet langer betrekking op de volledige mutatieverwachting. Daarmee is de x-factor geen juiste parameter meer om de inkoopkosten transport aan te passen. Ten tweede overweegt ACM dat het toevoegen van x-factoren van andere netbeheerders de berekeningswijze aanzienlijk compliceert, bijvoorbeeld omdat de individuele tarievenbesluiten hiermee aan elkaar worden gerelateerd. Een wijziging van één besluit zou daarmee tot een serie van andere wijzigingen in schattingen van inkoopkosten transport kunnen leiden, wat vervolgens leidt tot het wijzigen van de tarievenbesluiten van de andere netbeheerders. ACM benadrukt als laatste dat door de uiteindelijke nacalculatie van de inkoopkosten transport netbeheerders altijd voor onjuiste schattingen worden gecompenseerd. Een minder juiste schatting zal daardoor uiteindelijk altijd een nihil materieel effect hebben. Kortom, ACM zal in haar schatting van de jaarlijkse inkoopkosten transport geen rekening houden met de vastgestelde x-factoren van andere netbeheerders.
365. Met betrekking tot het tweede element geeft het amendement aan dat het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde kosten wordt betrokken bij de vaststelling van de totale inkomsten uit de tarieven van de netbeheerder in een volgend jaar. ACM is daarom voornemens om, als onderdeel van de tarievenbesluiten, een nacalculatie uit te voeren voor het verschil tussen de geschatte en de daadwerkelijke inkoopkosten transport van een individuele netbeheerder.
366. Hierbij is ACM voornemens rekening te houden met de volumeontwikkelingen van de transportdienst en de effecten die dat op de inkoopkosten transport en het inkomstenniveau heeft. Immers, een toename van het volume leidt weliswaar voor een netbeheerder tot een stijging van de inkoopkosten transport, maar daar staat in de reguleringmethodiek ook een stijging van de inkomsten tegenover. Nu het amendement op de wet tot doel heeft om



netbeheerders te compenseren voor de werkelijke inkoopkosten transport, is ACM van mening dat ook eventuele kostenvoor- of nadelen als gevolg van volumeveranderingen niet ten voor- of nadele van de netbeheerders moet komen. Dit heeft tot gevolg dat ACM de oorspronkelijke inschatting van de inkoopkosten transport (gebaseerd op de rekenvolumina) zal herschalen naar het gerealiseerde volumenniveau voor de berekening van het nacalculatiebedrag. Het nacalculatiebedrag per netbeheerder wordt gevormd door het verschil tussen de gerealiseerde inkoopkosten transport en de voor volumeveranderingen herschaalde ingeschatte inkoopkosten transport.



12 Dictum

367. 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 41, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 vast voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.
368. Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Voorts wordt dit besluit gepubliceerd op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

109/111



Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBL-overeenkomsten	Cross Border Lease-overeenkomsten.
cpi	Consumentenprijsindexcijfer.
Distributienet	Een fijnmazig elektriciteitsnet met een regionaal karakter en veelal met een lager spanningsniveau dan het landelijk hoogspanningsnet.
EHS-netten	Extra hoogspanningsnetten. Dit zijn de netten met een spanningsniveau van 220 en hoger.
E-wet	Elektriciteitswet 1998.
Frontier shift	De verwachte generieke productiviteitsontwikkeling.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
Gearing	Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen.
HS-netten	Hoogspanningsnetten. Dit betreft de netten met een spanningsniveau van 110 en 150 kV.
I&I-wet	Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer, 14 juli 2004.
Invoedingssaldo	Dat deel van de invoeding per netvlak dat de afname overstijgt.
kV	kilovolt
kWh	kilowattuur
Lokale heffingen	Het totaal van precariobelasting en gedoogbelasting.
LUP	Landelijk Uniform Producententarief.
Maatstafconcurrentie	Een vorm van benchmarking waarbij prestaties van netbeheerder met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiedoelstelling ('maatstaf') voor iedere netbeheerder bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder.
Minister	Minister van Economische Zaken.
RAR	Regulatorische Accounting Regels. De standaard van ACM volgens welke netbeheerders hun financiële gegevens aan ACM dienen te verstrekken.
Reguleringsperiode	Een periode van tenminste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor ACM voor een netbeheerder de x-factor, q-factor en de rekenvolumina vaststelt.
- eerste	De periode van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2003.
- tweede	De periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006.
- derde	De periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007.
- vierde	De periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010.
- vijfde	De periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013.
- zesde	De periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016.
Representatieve	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder



Begrip	Toelichting
organisaties	meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.
TenneT	TenneT TSO B.V., de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet.
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.