



**Ons kenmerk:** ACM/DJZ/2014/200673\_OV

**Zaaknummer:** 13.0110.37.1.01

**Datum:** 14 februari 2014

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 7:11 Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de bezwaren van Zebra Gasnetwerk B.V. tegen de besluiten tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering als bedoeld in artikel 81a Gaswet voor de periode 2008-2010.

## I. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 25 april 2008, met kenmerk 102463\_14/2, heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, als rechtsvoorganger van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM),<sup>1</sup> de doelmatigheidskorting in de zin van artikel 81a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Gaswet vastgesteld voor Zebra Gasnetwerk B.V. (hierna: Zebra) voor de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010 (hierna: x-factorbesluit).
2. Tegen dit besluit heeft Zebra op 5 juni 2008 bezwaar gemaakt. De gronden van bezwaar zijn aangevuld op 29 augustus 2008.
3. Bij besluit van 27 mei 2009, met kenmerk 103203\_13/3, heeft ACM het x-factorbesluit gewijzigd vastgesteld aangezien de onderliggende data van een aantal netbeheerders niet geheel correct bleken.
4. Tegen dit besluit is op 30 juni 2009 bezwaar gemaakt door Zebra.
5. Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) richt het bezwaarschrift van Zebra van 5 juni 2008 zich tevens tegen het in randnummer 3 genoemde wijzigingsbesluit.

---

<sup>1</sup> Op 1 april 2013 is ACM ontstaan. In dit besluit worden voor de eenvoud alle handelingen, ook die van vóór 1 april 2013, toegeschreven aan ACM.



6. Op 3 november 2009 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) uitspraak gedaan op de beroepen tegen het besluit van ACM van 25 april 2008, met kenmerk 102449/167, tot vaststelling van de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet, voor de regionale netbeheerders gas voor de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010 (hierna: het methodebesluit).<sup>2</sup>
7. Bij brief van 11 november 2009 is Zebra in de gelegenheid gesteld aan te geven of zij haar bezwaren wenste te handhaven, mede bezien in het licht van de uitspraak van het CBb van 3 november 2009. Indien het bezwaar zou worden gehandhaafd, dienden de aanvullende gronden van bezwaar uiterlijk op 7 januari 2010 door ACM te zijn ontvangen. Bij brief van 22 december 2009 heeft Zebra de gronden van het op 5 juni 2008 ingestelde bezwaar verder aangevuld.
8. Op 24 juni 2010 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij Zebra in de gelegenheid gesteld is haar bezwaren nader toe te lichten. Zebra is niet verschenen ter hoorzitting.
9. Zebra heeft bij brief van 28 juni 2010 aangegeven geen noodzaak te zien alsnog haar bezwaren in een hoorzitting toe te lichten. Zebra heeft in deze brief tevens aangegeven, in het licht van de uitspraak van het CBb inzake het methodebesluit, de gronden van bezwaar die overeenstemmen met de gronden van beroep tegen het methodebesluit, te handhaven voor zover het CBb daarop geen beslissing heeft genomen.
10. Bij besluit van 4 november 2010, met kenmerk 102998\_10/21, heeft ACM de bezwaren van Zebra tegen het x-factorbesluit en het gewijzigde x-factorbesluit ongegrond verklaard. Tegen eerstvermeld besluit heeft Zebra beroep ingesteld bij het CBb. Bij uitspraak van 27 maart 2013 heeft het CBb het beroep gegrond verklaard en dit besluit vernietigd.<sup>3</sup>
11. Bij brief van 30 augustus 2013 heeft ACM ter voorbereiding op een nieuwe beslissing op bezwaar nadere vragen gesteld aan Zebra. Bij brief van 26 september 2013 heeft Zebra deze vragen beantwoord en daarbij enkele inleidende kanttekeningen geplaatst.

## II. Wettelijk kader

12. Artikel 81, eerste lid, van de Gaswet bepaalt dat ACM na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de

---

<sup>2</sup> CBb 3 november 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790.

<sup>3</sup> CBb 27 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ7812.



doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd, de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast stelt.

13. Het tweede lid van artikel 81 van de Gaswet bepaalt dat de korting ten behoeve van de doelmatige bedrijfsvoering onder meer ten doel heeft te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd.
14. Artikel 81a, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Gaswet bepaalt dat ACM ten behoeve van het voorstel voor de tarieven, bedoeld in artikel 81b van de Gaswet, voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering vast stelt.

### III. Bezwaren

#### *Waardering van de Extra Hoge Druk-netten*

15. Vanaf de derde reguleringsperiode (2008-2010) past ACM de reguleringsystematiek ook toe op de door regionale netbeheerders beheerde gastransportnetten met een extra hoog drukniveau (hierna: EHD-netten). Zebra heeft bezwaar tegen de door ACM gehanteerde waardering van de EHD-netten die door haar worden beheerd. Zij heeft daartoe - samengevat – het volgende aangevoerd.
16. De methode ter bepaling van de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) van de vaste activa die in gebruik zijn voor de transportdienst en die in gebruik zijn genomen vóór 1 januari 2004 is volgens Zebra niet toegepast op de EHD-netten van Zebra. Het is voor Zebra niet duidelijk waarom dit niet is gedaan. Om een juiste en met het methodebesluit consistente waarde voor de EHD-netten te berekenen, zou volgens Zebra moeten worden uitgegaan van de aanschafwaarde en een afschrijvingstermijn zoals die is vastgelegd in de Regulatorische Accounting Regels (hierna: RAR) en niet, zoals ACM heeft gedaan, van de bedrijfseconomische waarde zoals opgenomen in de jaarrekening 2005 van de eigenaren van de activa.
17. ACM heeft een activawaarde van € 43.883.000 toegekend aan de EHD-netten van Zebra. Wanneer dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd als toegepast in de Overeenkomst regulering transporttarieven gas (hierna ook: de Overeenkomst),<sup>4</sup> bedraagt de activawaarde van de EHD-netten volgens Zebra € 54.640.000. Zebra is bij de bepaling van deze waarde naar eigen zeggen uitgegaan van een afschrijving op de aanschafwaarde vanaf het investeringsmoment conform de termijnen zoals die zijn vastgelegd in de RAR en jaarlijkse

---

<sup>4</sup> Overeengekomen d.d. 3 november 2003, zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/6950/Overeenkomsten-met-netbeheerders-en-aandeelhouders-gas-over-regulering-transporttarieven-t-m-2007/>



indexatie van de activawaarde met de consumentenprijsindex (hierna: cpi).<sup>5</sup> Volgens Zebra dient deze waarde als uitgangspunt te worden genomen voor regulering van de EHD-netten.

18. In beroep tegen het door het CBb vernietigde besluit van 4 november 2010 heeft Zebra aangevoerd (citaat ontleend aan de uitspraak van het CBb):

“4.1 (...) NMa heeft bij de berekening van de individuele x-factoren voor de EHD-netten activawaarden gehanteerd die overeenkomen met de boekwaarden. Deze waarderingsgrondslag is echter voor de tariefregulering ongeschikt. Gezien de doelstellingen van maatstafconcurrentie dienen activawaarden zoals vastgesteld voor de verschillende netbeheerders objectief en vergelijkbaar te zijn. Boekwaarden voldoen per definitie niet aan deze vereisten. NMa heeft in 2003 de Regulatorische Accounting Regels (RAR) vastgesteld, zodat de activawaarden van verschillende netbeheerders wel konden worden vergeleken. De RAR zijn door NMa toegepast bij de uniforme vaststelling van de activawaarden van alle destijds gereguleerde netten voor alle netbeheerders per 3 november 2003. Ook bij het onder de regulering brengen van de gasaansluitingen in het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode is niet van de boekwaarde als waarderingsgrondslag uitgegaan, maar zijn de activawaarden bepaald op grond van de historische investeringskosten in combinatie met een uniforme afschrijvingstermijn. Het is onbegrijpelijk waarom NMa de boekwaarden als waarderingsgrondslag hanteert met betrekking tot de EHD-netten. De stelling van NMa dat boekwaarden niet als uitgangspunt worden genomen uitsluitend wanneer het niet mogelijk is daarbij aan te sluiten is feitelijk onjuist.

Blijkens het verweerschrift neemt NMa aan dat het vaststellen van de activawaarden van de EHD-netten op basis van de RAR zou resulteren in een dubbele vergoeding voor Zebra en Enexis, omdat eerdere afschrijvingen reeds in het verleden in tarieven zouden zijn verwerkt. Hierdoor zou een hoger rendement worden behaald dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. Echter, gezien (i) de aard van de vergoedingen voor de EHD-netten (intra-concern, niet op kosten gebaseerd), (ii) de overweging dat het Zebra netwerk primair captive werd gebruikt en (iii) de overweging dat voor het overige de concurrerende tarieven van GTS leidend waren, is er geen grondslag om aan te nemen dat afschrijvingen doorwerkten in de vergoedingen voor de EHD-netten van Enexis en Zebra.”

19. In haar brief van 26 september 2013 heeft Zebra ten slotte betoogd dat - kort gezegd - het CBb het hanteren van de boekwaarde niet toelaatbaar heeft geacht en dat ACM derhalve de EHD-netten moet waarderen op grond van historische investeringskosten in combinatie met een uniforme (langere) afschrijvingstermijn. Tevens wijst Zebra op een notitie van ACM waaruit volgens haar valt af te leiden dat ACM voornemens is om dezelfde ontoelaatbare waarderingsmethode ook toe te passen bij de bepaling van de GAW voor afgekochte precario.

---

<sup>5</sup> Zie bijlage 4 van het beroepschrift van Zebra d.d. 15 december 2010 tegen de beslissing op bezwaar van 4 november 2010.



*Evenredigheid en haalbaarheid van de regulering*

20. Volgens Zebra heeft ACM verder verzuimd op een deugdelijke wijze de evenredigheid en de haalbaarheid te beoordelen van de reguleringssystematiek voor Zebra. Dit bezwaar is eveneens als grond van beroep tegen het methodebesluit aangevoerd, maar het CBb heeft volgens Zebra over deze grond geen beslissing genomen.

**IV. De uitspraak van het CBb van 27 maart 2013**

21. Bij de uitspraak van 27 maart 2013 heeft het CBb het besluit van 4 november 2010 vernietigd. Het CBb overwoog:

“5. De beoordeling

5.1 Het College deelt niet de opvatting van NMa dat geen ruimte meer zou bestaan voor beoordeling van de waarderingsgrondslag die bij de berekening van de individuele x-factoren van Zebra en Enexis is toegepast met betrekking tot de vaststelling van de activawaarde van hun EHD-netten.

5.2 Het College stelt vast dat in het methodebesluit geen methode is opgenomen voor de waardering van de EHD-netten. Ook in de bijlagen is daarover niets vermeld. Dat NMa gekozen heeft voor waardering aan de hand van de waarden zoals die op 31 december 2006 bleken uit de boekhouding van Zebra en Enexis is – indirect – gebleken uit de vertrouwelijke concept x-factorberekeningen die in april 2008 aan de netbeheerders zijn toegezonden. Deze berekeningen maken evenwel, naar het oordeel van het College, geen deel uit van het methodebesluit; zij dragen veeleer het karakter van een (concept) individueel x-factorbesluit(onderdeel).

5.3 In de uitspraak van het College van 3 november 2009 kan reeds hierom geen oordeel worden gelezen over de rechtmatigheid van het hanteren van de genoemde boekwaarden als waarderingsgrondslag. Rechtsoverweging 13.12.2 bevat niet meer dan de vaststelling dat in het verweerschrift alsnog een toelichting is gegeven op de berekeningen, alsmede een parafraze van de desbetreffende passage in het verweerschrift.

5.4 Voor zover NMa de afwijzing van de bezwaren van Zebra en Enexis gegrond heeft op de overweging dat de waarderingsgrondslag in het methodebesluit was vastgelegd en formele rechtskracht verkregen heeft, kan deze motivering gelet op het vorenstaande geen stand houden.

5.5 Voor zover NMa daarnaast heeft beoogd in het bestreden besluit zijn keuze voor het hanteren van de in de boeken van Zebra en Enexis opgenomen waarden van de EHD-netten als waarderingsgrondslag nader te motiveren is zij daar naar het oordeel van het College onvoldoende in geslaagd. Het betoog van Zebra en Enexis, die ter zitting uitvoerig hebben uiteengezet (1) dat en waarom een waardering van hun EHD-netten op de boekwaarden ervan niet past bij het doel van de regulering van tarieven, omdat, zo stellen zij, de boekwaarden geen objectieve en vergelijkbare waarderingsgrondslag opleveren en (2) dat en waarom een waardering van hun EHD-netten op basis van een grondslag die in andere gevallen is gehanteerd (a) niet tot een meer dan redelijk rendement zou leiden en (b) niet tot dubbele verwerking in de tarieven zou leiden, is door NMa niet gemotiveerd weerlegd. Ook overigens is het College niet duidelijk geworden waarom in dit geval de keuze voor de boekwaarde als waarderingsgrondslag voldoende verantwoord is.



5.6 Uit het vorenstaande volgt dat het besluit van NMa op dit punt een deugdelijke motivering ontbeert. De beroepsgrond van Zebra en Enexis slaagt.”

## V Beoordeling

22. Bij de uitspraak van 27 maart 2013 heeft het CBb het besluit van 4 november 2010 in zijn geheel vernietigd. Na de hernieuwde beoordeling van het bezwaar van Zebra tegen de wijze van waarderen van de EHD-netten, zal ACM de overwegingen herhalen die zij in het besluit van 4 november 2010 heeft gewijd aan het bezwaar van Zebra dat zag op de evenredigheid en haalbaarheid van de reguleringssystematiek.<sup>6</sup> Zebra heeft tegen deze overwegingen immers geen beroepsgronden opgeworpen.

### V.1. De wijze van waarderen van de EHD-netten

23. Naar aanleiding van de vernietiging van het bestreden besluit door het CBb heeft ACM de methode ter bepaling van de GAW van de EHD-netten heroverwogen. In de volgende randnummers legt ACM uitgebreid uit op welke wijze zij deze heroverweging heeft uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. ACM heeft besloten om de methode voor de waardering van de EHD-netten op te nemen in onderhavig x-factorbesluit, temeer omdat het methodebesluit voor de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010 in rechte vaststaat.

#### *Inleiding*

24. Vanaf de derde reguleringsperiode (2008-2010) worden ook de EHD-netten door ACM gereguleerd. Kort gezegd is in Nederland slechts sprake van één groot door regionale netbeheerders beheerd EHD-net, namelijk de gastransportleiding inclusief aftakkingen die is aangelegd vanaf het jaar 1998 en waarmee hoogcalorisch gas getransporteerd wordt vanaf het importstation te Sas van Gent op de grens met België naar diverse aangesloten grootverbruikers in het zuidwesten van Nederland. De regionale netbeheerders Enexis B.V. (hierna: Enexis), DELTA Netwerkbedrijf B.V. (hierna: DNWB) en Zebra beheren ieder een deel van deze leiding.<sup>7</sup>

25. Ter bepaling van de jaarlijkse kapitaalkosten (vermogenskosten en afschrijvingskosten) van elk van de EHD-netbeheerders zal ACM de GAW van deze netten moeten bepalen. ACM heeft deze GAW's per 1 januari 2006 vastgesteld, ten behoeve van regulering vanaf 1 januari 2008 omdat het jaar 2006 ten tijde van de vaststelling van de GAW's het meest recent afgesloten boekjaar was. Hiervoor hebben de EHD-netbeheerders op verzoek van ACM destijds voor de periode tot aan 2006 per investeringsjaar en per activacategorie de historische aanschafwaarde (minus

---

<sup>6</sup> Zie de randnummers 34 tot en met 40 van dat besluit.

<sup>7</sup> Naast Zebra is ook Enexis opgekomen tegen de wijze van waarderen van haar EHD-net. ACM heeft de heroverweging van de methode voor beide netbeheerders tezamen uitgevoerd. DNWB is niet opgekomen tegen de waarderingmethode, zodat de methode en de waarde voor deze netbeheerder in rechte vaststaat.



eventueel ontvangen vergoedingen),<sup>8</sup> de activeringsdatum en de gehanteerde afschrijvingstermijn aangeleverd.<sup>9</sup> Dit leverde een volledig overzicht op van alle in het verleden gedane investeringen in de EHD-netten en de bijbehorende door de netbeheerders gehanteerde afschrijvingstermijnen en activeringsdata, ondersteund door accountantsverklaringen.

26. ACM heeft vervolgens de waarde per 1 januari 2006 van de EHD-netten van elke netbeheerder berekend door elke van de historische investeringen gedaan tot aan 1 januari 2006 vanaf de activeringsdatum van die investering lineair af te schrijven met behulp van de door de netbeheerder gehanteerde afschrijvingstermijnen, zonder indexatie van de investeringsbedragen met de cpi. Dit resulteerde in een GAW voor Zebra van € 44.840.596. Deze GAW heeft ACM vervolgens toegepast in de berekening van de x-factoren voor de derde periode en in de periodes daarna. Deze waarde en de berekeningswijze daarvan zijn destijds ten onrechte niet opgenomen in het door Zebra bestreden x-factorbesluit of in het toen geldende methodebesluit.<sup>10</sup> Wel is de berekening (in Excel) van de x-factoren een paar maanden na publicatie van het x-factorbesluit openbaar gemaakt. Hierin is bovenstaand bedrag opgenomen.<sup>11</sup>

27. Voordat ACM in dit besluit haar heroverweging neerlegt, wil zij eerst een aantal onduidelijkheden in de gegevens die tot nu toe zijn gepresenteerd benoemen en ophelderen. Allereerst zijn tijdens de procedure zowel door ACM als door Zebra niet altijd dezelfde waardes en waarderingsgrondslagen genoemd. Zo heeft ACM in haar verweerschrift per abuis de waarde van € 43.882.829 opgenomen<sup>12</sup> en heeft Zebra in bezwaar de waarde € 43.883.000<sup>13</sup> genoemd. Beide waardes zijn niet door ACM toegepast in de berekening van de x-factoren voor Zebra vanaf de derde reguleringsperiode. Alleen de al eerder genoemde waarde van € 44.840.596 is gebruikt. Daarnaast is ook door zowel ACM als Zebra beweerd dat deze laatste waarde de 'commerciële waarde' of de 'bedrijfseconomische waarde zoals opgenomen in de jaarrekening van Zebra betreft'.<sup>14</sup> Ook dit is niet het geval. ACM heeft, zoals in het randnummer hiervoor beschreven, de waarde van de EHD-netten per 1 januari 2006 berekend met behulp van de historische investeringen en de door Zebra gebruikte activeringsdata en afschrijvingstermijnen. ACM heeft de commerciële waardes van de EHD-netten wel opgevraagd bij de EHD-netbeheerders maar heeft deze uiteindelijk niet gebruikt. Overigens wijkt de commerciële waarde

<sup>8</sup> Bevestigd door Zebra in de brief van 26 september 2013 met kenmerk 123739-0022, onder 2.4.

<sup>9</sup> Zie de excelsheet die als bijlage 2 bij het verweerschrift van 28 juni 2011 is gevoegd.

<sup>10</sup> Methodebesluit regionale netbeheerders gas derde reguleringsperiode (2008-2010) d.d. 25 april 2008 met kenmerk 102449/167.

<sup>11</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/3688/Publicatie-berekening-x-factoren-en-rekenvolumina-regionale-netbeheerders-gas/>. Zie rij 100 van het tabblad Kosten.

<sup>12</sup> Verweerschrift van ACM van 28 juni 2011, randnummer 14.

<sup>13</sup> Zie randnummer 17 van dit besluit.

<sup>14</sup> Zie randnummer 16 van dit besluit.



van het EHD-net van Zebra (€ 44.837.228) nauwelijks af van de berekende GAW waarde.<sup>15</sup> Als laatste is het ACM opgevallen dat ook niet altijd de datum van 1 januari 2006 is gekoppeld aan de vastgestelde activawaarde. In een aantal gevallen is gesproken over 31 december 2006, of jaarrekening 2005, maar beide zijn niet correct.

28. In het verlengde hiervan heeft ACM tevens geconstateerd dat zij de wijze van berekening van de waarde van de EHD-netten in het verleden heeft aangeduid met 'boekwaardemethode'. Deze aanduiding kan, zo blijkt nu, verwarrend werken, omdat ACM in het kader van de bepaling van de GAW van de gasaansluitdienst met 'boekwaardemethode' doelt op het gebruik van de commerciële waarde uit de boekhouding van de netbeheerder.<sup>16</sup> In het vervolg van dit besluit zal ACM daarom niet meer spreken over 'boekwaarde' of 'boekwaardemethode' maar over 'GAW' en 'waarderingsmethode'. Waar relevant licht ACM toe welke waarderingsmethode gehanteerd is.

#### *Keuze voor de waarderingsmethode*

29. In 2009 heeft ACM ten behoeve van de GAW vaststelling voorafgaand aan de regulering van de gasaansluitdienst<sup>17</sup> een afwegingskader ontwikkeld, gebaseerd op het rapport 'Tariefregulering energiebeheer'<sup>18</sup> van de Algemene Rekenkamer. Hierin heeft de Rekenkamer een drietal uitgangspunten gegeven waaraan een GAW methode moet voldoen om effectieve regulering via maatstafconcurrentie mogelijk te maken. ACM heeft deze uitgangspunten als volgt geformuleerd:

- Objectiviteit: de beoogde methode behoort zich maximaal te baseren op het gebruik van objectieveerbare gegevens en minimaal op subjectieve elementen;
- Redelijkheid: netbeheerders moeten in staat zijn om via de reguleringssystematiek van maatstafconcurrentie (niet meer en niet minder dan) het efficiënte deel van de gestandaardiseerde kosten (voortvloeiend uit in het verleden gedane investeringen) terug te verdienen. Enerzijds moet de methode ertoe bijdragen dat kosten voor de betreffende wettelijke taak worden terugverdiend voor zover dat nog niet is gebeurd voorafgaand aan de start van de regulering, anderzijds moeten afnemers niet opnieuw betalen voor kosten die al in het verleden in tarieven zijn doorberekend;
- Vergelijkbaarheid: omdat de reguleringssystematiek is gebaseerd op maatstafconcurrentie, hetgeen betekent dat de prestaties en kosten van de netbeheerders onderling worden vergeleken, is het van belang dat de GAW's en de afschrijvingschema's die worden

---

<sup>15</sup> Ten overvloede, beide GAW waardes resulteren in dezelfde x-factor voor Zebra en voor de andere netbeheerders.

<sup>16</sup> Methodebesluit regionale netbeheerders gas vierde reguleringperiode d.d. 26 augustus 2010 met kenmerk 103222\_1/246, bijlage 3: Methode tot vaststelling van de GAW's ultimo 2008 en de afschrijvingschema's per 2009 (gasaansluitingen), randnummers 75-78.

<sup>17</sup> Methodebesluit regionale netbeheerders gas vierde reguleringperiode d.d. 26 augustus 2010 met kenmerk 103222\_1/246, specifiek bijlage 3: Methode tot vaststelling van de GAW's ultimo 2008 en de afschrijvingschema's per 2009 (gasaansluitingen).

<sup>18</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 901, nrs. 1-2.





toegepast vanaf het moment van regulering voor alle netbeheerders op dezelfde wijze worden vastgesteld.

30. ACM heeft bovenstaand afwegingskader tevens als *basis* gebruikt voor haar heroverweging van de waarderingsmethode voor de EHD-netten van Zebra en Enexis.<sup>19</sup> ACM merkt daarbij wel op dat voor de EHD-netten van deze twee netbeheerders de uitgangspunten niet alle even zwaar wegen. Dit omdat de prestaties van beide netbeheerders op hun EHD-net tot nu toe niet correct meetbaar zijn gebleken en daarmee niet vergelijkbaar zijn met de prestaties van enig andere netbeheerder (ook niet onderling).<sup>20</sup> Derhalve hanteert ACM tot op heden een apart reguleringsregime voor deze situatie, namelijk aparte outputcategorieën voor beide EHD-netten en het gebruik van een correctiefactor.<sup>21</sup> Men kan daarom ten aanzien van deze netten niet spreken van regulering via maatstafconcurrentie. ACM is daarom van mening dat in deze situatie het uitgangspunt van 'vergelijkbaarheid' minder van belang is dan de uitgangspunten 'objectiviteit' en 'redelijkheid'.
31. ACM heeft het voorgaande in haar afweging meegenomen. Het resultaat van haar afweging is (wederom) dat de waarderingsmethode waarbij de historische investeringen (in het prijspeil van het investeringjaar)<sup>22</sup> vanaf de activeringsdata lineair worden afgeschreven met de door de individuele netbeheerders gebruikte afschrijvingstermijnen het beste aansluit bij de uitgangspunten.
32. Ten eerste gaat de methode uit van volledig beschikbare en objectiveerbare gegevens, in casu historische investeringen, activeringsdata en afschrijvingstermijnen ontleend aan de boekhouding van de betreffende netbeheerders en ondersteund met een accountantsverklaring. Er was derhalve bij de bepaling van de GAW van de EHD-netten geen noodzaak om ontbrekende gegevens te schatten. ACM is derhalve van oordeel dat de methode voldoende objectief is.
33. Ten tweede leidt de uit deze methode voortvloeiende GAW tot een redelijke vergoeding voor netbeheerders en redelijke tarieven voor afnemers. De waarde is namelijk een reflectie van het

---

<sup>19</sup> Zie voetnoot 7. De waarderingsmethode en waarde van het EHD-net van DNWB staan in rechte vast.

<sup>20</sup> ACM merkt op dat zij wanneer in de toekomst wel een juiste en vergelijkbare prestatieindicator wordt gevonden en de EHD-netten van Zebra en Enexis volledig worden meegenomen in de maatstaf, dat ACM de keuze van de waarderingsmethode voor de GAW van de EHD-netten zal heroverwegen.

<sup>21</sup> Voor uitgebreide uitleg zie het methodebesluit regionale netbeheerders gas vierde reguleringsperiode d.d. 26 augustus 2010 met kenmerk 103222\_1/246, paragraaf 8.2.3, randnummers 143-149 en methodebesluit regionale netbeheerders gas vijfde reguleringsperiode d.d. 29 september 2013 met kenmerk 103999/549, paragraaf 8.2.3, randnummers 152-154.

<sup>22</sup> Methodebesluit regionale netbeheerders gas vierde reguleringsperiode d.d. 26 augustus 2010 met kenmerk 103222\_1/246, bijlage 3: Methode tot vaststelling van de GAW's ultimo 2008 en de afschrijvingschema's per 2009 (gasaansluitingen), randnummers 90-93 voor de keuze van ACM om niet te indexerem .



nog niet afgeschreven deel van de uitgaves die Zebra heeft moeten doen om de investeringen in de periode voor 1 januari 2006 te bekostigen. Door de GAW op deze wijze vast te stellen wordt Zebra in staat gesteld de investeringskosten in de jaren na 1 januari 2006 terug te verdienen, voor zover die niet al voorafgaand aan de start van de regulering ten laste van het resultaat zijn geboekt. De GAW resulteert dus in een redelijke vergoeding voor netbeheerder Zebra. ACM acht de methode ook redelijk vanuit het perspectief van de afnemers. Immers, de methode beschouwt alleen investeringen ná aftrek van eventueel ontvangen vergoedingen, zodat het deel van de investeringen dat reeds is gedekt door betaalde vergoedingen niet terugkomt in de GAW. Samenvattend is ACM derhalve van mening dat de methode voldoet aan het uitgangspunt van redelijkheid.

34. Ten derde is ACM van mening dat de GAW op basis van de door ACM berekende waarde per 1 januari 2006 ook leidt tot voldoende vergelijkbare afschrijvings- en vermogenskosten. De GAW waarde van elk EHD-net is namelijk gebaseerd op dezelfde waarderingsmethode, namelijk door het lineair afschrijven van historische investeringen. Netbeheerders worden dus gelijk behandeld. Wel geldt dat ACM in de methode de door de netbeheerders gehanteerde activeringdata en afschrijvingstermijnen gebruikt (zie Tabel 1) en niet is overgegaan tot standaardisatie van deze gegevens. Dit is het resultaat van de afweging tussen het uitgangspunt van redelijkheid en het uitgangspunt van vergelijkbaarheid, welk laatste zoals reeds aangegeven in randnummer 30, op dit moment van ondergeschikt belang is in deze situatie.
35. Vanuit het oogpunt van redelijkheid is toepassing van een gestandaardiseerde afschrijvingstermijn in de berekening van de GAW niet wenselijk omdat het resulteert in ofwel een hogere of ofwel lagere GAW dan de GAW gebaseerd op de door de netbeheerders individueel toegepaste afschrijvingstermijnen. Stel bijvoorbeeld dat per activacategorie de gewogen gemiddelde afschrijvingstermijn wordt gehanteerd in plaats van de individuele afschrijvingstermijnen (zoals gedaan bij de gasaansluitdienst, zie Tabel 1 en randnummer 38). Voor Zebra zal dit resulteren in een lagere GAW zodat Zebra dus een deel van haar kosten die volgen uit investingen gedaan in het verleden niet zou kunnen terugverdienen. Dit acht ACM niet redelijk voor Zebra. Ingeval de gestandaardiseerde termijn langer is dan de individueel gehanteerde termijn (bijvoorbeeld bij toepassing van de RAR termijnen, zie Tabel 1), dan zou dit ertoe leiden dat afschrijvingskosten en vermogenskosten die in het verleden al eens zijn geboekt ten laste van het resultaat van de onderneming, in de toekomst nogmaals als kosten mogen worden opgevoerd, en mogen worden verdisconteerd in de gereguleerde tarieven. Dit acht ACM weer niet redelijk voor de afnemers. ACM acht daarom het gebruik van individuele afschrijvingstermijnen en activeringsdata het meest redelijk voor zowel netbeheerders als afnemers.
36. Concluderend, omdat geen sprake is van toepassing van maatstafconcurrentie voor de EHD-netten van Zebra en Enexis, is vergelijkbaarheid bij de bepaling van de waarde van deze EHD-netten een ondergeschikt belang. ACM kiest dan ook voor die waarderingsmethode die het beste aansluit bij het belang van objectiviteit en redelijkheid. Dit resulteert in de keuze voor een



waarderingsmethode waarbij de historische investeringen vanaf de activeringsdata lineair worden afgeschreven met de door de individuele netbeheerders gebruikte afschrijvingstermijnen en activeringsdata.

Tabel 1 Afschrijvingstermijnen per activacategorie

	Procesondersteunde informatie systemen	Gasdrukregel-installaties en bijbehorende gebouwen, Hogedruksets	Hoofdleidingen, Afsluiters, Kunstwerken, Kathodische bescherming
Gehanteerd door Zebra (incl % investeringen)	3 (3%) of 4 (11%) of 5 (86%) jaar	nvt	15 (3%) of 25 (97%) jaar
Gehanteerd door Enexis (incl % investeringen)	nvt	nvt	5 (20%) of 8 (80%) jaar
Gehanteerd door DNWB (incl % investeringen)	nvt	18 (100%)	16 (8,9%) of 18 (0,1%) of 20 (91%) jaar
Gewogen gemiddelde <sup>23</sup>	4	18	23
RAR	5	30	55

11/18

37. Ter verduidelijking van haar keuze voor de methode ter vaststelling van de GAW's van de EHD-netten, legt ACM hierna uit hoe deze keuze zich verhoudt tot eerdere en latere keuzes van ACM met betrekking tot waardering van activa van de regionale netbeheerders.

#### *Vergelijking met de gasaansluitdienst*

38. Voor de regulering van de aansluitdienst sinds 1 januari 2011 heeft ACM per netbeheerder de GAW van de gasaansluitingen vastgesteld. De methode van waardering van de gasaansluitingen komt niet geheel overeen met de methode van waardering van de EHD-netten. ACM heeft namelijk ter bepaling van de GAW bij de aansluitdienst wel gekozen voor het hanteren van één gewogen gemiddelde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vóór de start van de regulering. Dit was het resultaat van een afweging tussen objectiviteit, vergelijkbaarheid en redelijkheid specifiek gericht op de situatie van de aansluitdienst. Deze situatie verschilt van die van de EHD-netten in die zin dat in de regulering van de aansluitdienst wel maatstafconcurrentie wordt toegepast. De prestaties van de netbeheerders die gasaansluitingen aanleggen, beheren en onderhouden (in casu alle regionale netbeheerders) worden met elkaar vergeleken om op die wijze te komen tot een x-factor en tarieven per

<sup>23</sup> Gehanteerde afschrijvingstermijnen van de drie EHD-netbeheerders per activacategorie, gewogen naar de aanschafwaarden.



netbeheerder. Zoals ACM eerder heeft uiteengezet, geldt dit niet voor de EHD-netten van Enexis en Zebra. De afweging heeft daarom geresulteerd in de keuze om de individuele afschrijvingstermijnen te gebruiken in de waarderingmethode en niet één gewogen gemiddelde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vóór de start van de regulering te hanteren.

#### *Vergelijking met de transportdienst*

39. Voor de regulering van de gastransportnetten van de regionale netbeheerders is per netbeheerder de GAW per 1 januari 2004 vastgesteld. Deze waarden zijn vastgelegd in bijlage 1 van de Overeenkomst regulering transporttarieven gas en waren destijds een van de onderdelen van de onderhandelingen tussen netbeheerders en de toezichthouder. De Overeenkomst en de opgenomen GAW waarden moeten daarom mede gezien worden als een product van die tijd, de start van de regulering van het netbeheer in Nederland en is daarmee niet toepasbaar op de regulering van de EHD-netten vanaf de derde reguleringsperiode. Bevestiging hiervan is overigens te vinden in artikel 8.2 van de Overeenkomst, dat luidt:

*“Onverminderd het bepaalde in artikel 11, tweede en vijfde lid, artikel 12, tweede lid en artikel 14, eerste lid van Bijlage 1 binden partijen zich door het aangaan van deze overeenkomst op geen enkele wijze ten aanzien van de derde reguleringsperiode (de jaren na 2007) en willen zij niet geacht worden op voorhand enig standpunt te hebben prijsgegeven ten aanzien van de in de derde reguleringsperiode te hanteren reguleringssystematiek.”*

40. Van de hiervoor besproken situatie is bij de EHD-netten geen sprake. Naar deze methode kan daarom naar de mening van ACM voor de waardering van de EHD-netten niet worden teruggegrepen. Vooral ook gezien het kritische oordeel van de Algemene Rekenkamer in het eerder genoemde rapport over de methode die ACM in het verleden voor de waardering van de transportnetten voor elektriciteit van de regionale netbeheerders heeft gehanteerd:

*“(…) met begrip voor de omstandigheden waarin een en ander plaatsvond, dat de startwaardering van de regionale gas- en elektriciteitsnetten niet zijn vastgesteld op basis van objectieve criteria, geen garantie geven dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen en niet tot goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders leiden.”<sup>24</sup>*

#### *Vergelijking met afgekochte lokale heffingen*

41. Een aantal netbeheerders<sup>25</sup> heeft in het verleden ervoor gekozen de jaarlijkse lokale heffingen die ze moeten betalen voor hun elektriciteits- en gastransportnetten af te kopen.<sup>26</sup> ACM heeft in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders elektriciteit

---

<sup>24</sup> Zie § 6.2.3 van het rapport Tariefregulering energienetbeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 901, nrs. 1-2, p. 90.

<sup>25</sup> Dit betreft de gasnetbeheerders N.V. RENDO, Cogas Infra & Beheer B.V. en Intergas Energie B.V. (sinds 1 januari 2012 beheerd door Enexis B.V.)

<sup>26</sup> Lokale heffingen bestaan uit precariobelasting en gedoogbelasting.



geconcludeerd dat de factor lokale heffingen voldoet aan de criteria van een objectievebaar regionaal verschil (hierna: ORV).<sup>27</sup> Voor deze eenmalige investering per type netwerk heeft ACM daarom per betreffende netbeheerder apart de GAW per 1 januari 2004 moeten vaststellen. De waarderingsmethode die ACM hiervoor heeft gebruikt, is gelijk aan de waarderingsmethode toegepast op de EHD-netten, ofwel de eenmalige historische investering (de waarde waarvoor de desbetreffende netbeheerders precario hebben afgekocht) is afgeschreven met behulp van de individuele afschrijvingstermijn en activeringsdatum en zonder indexatie voor de jaren tot aan de start van de regulering (in casu, vanaf het moment van erkenning van de ORV).<sup>28</sup> De methode ter bepaling van de GAW van de EHD-netten is derhalve gelijk met die ter bepaling van de GAW van afgekochte lokale heffingen. De situaties zijn ook vergelijkbaar. In beide gevallen is sprake van volledig beschikbare en objectieveerbare gegevens en geldt dat de uit de GAW voortkomende kosten niet worden vergeleken met gegevens van andere netbeheerders. Bij de lokale heffingen vindt dit laatste niet plaats omdat deze kostenpost als ORV is erkend, met als gevolg dat deze kosten niet in de maatstaf worden meegenomen. Derhalve geldt ook hier dat vergelijkbaarheid een ondergeschikt belang is en kiest ACM ook hier, vanuit het oogpunt van redelijkheid, niet voor het gebruik van gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen in de waarderingsmethode.

42. Samenvattend meent ACM op grond van het voren overwogene dat zij haar keuze voor een methode waarbij de historische investeringen vanaf de activeringsdata lineair worden afgeschreven met de door de individuele netbeheerders gebruikte afschrijvingstermijnen, als waarderingsgrondslag voor de EHD-netten voldoende gemotiveerd heeft. Hierna gaat ACM nader in op wat Zebra in bezwaar en in beroep heeft aangedragen, voor zover niet reeds behandeld in het voorgaande.

*Reactie ACM op specifieke grieven van Zebra*

43. Volgens Zebra moet voor de waardering van de EHD-netten worden uitgegaan van de methode van waardering en de afschrijvingstermijnen zoals die zijn vastgelegd in de RAR. Dienaangaande overweegt ACM dat de RAR geen methode tot vaststelling van de gestandaardiseerde activawarde van de EHD-netten per 1 januari 2006 voorschrijven. Wel wordt in de RAR verwezen naar het besluit waarin de GAW-waarde is vastgelegd, omdat deze waarde vanaf het moment van regulering behandeld wordt als één investering in het jaar 2006.<sup>29</sup> Aangaande de EHD-netten betreft dit onderhavig besluit, en ACM zal daarom te zijner tijd een verwijzing naar dit besluit opnemen in de RAR.

---

<sup>27</sup> Methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit derde reguleringsperiode (2007) d.d. 27 juni 2006 met kenmerk 102106/89.

<sup>28</sup> Methodebesluit regionale netbeheerders gas vijfde reguleringsperiode (2014-2016) d.d. 29 september 2013 met kenmerk 103998/549, randnummer 195.

<sup>29</sup> Zie randnummer 37 van de RAR (zoals vastgesteld per februari 2013).



44. Voorts overweegt ACM dat in bijlage 4 van de RAR gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen zijn opgenomen, waarvan enkele ook gelden voor EHD. De RAR zien op de situatie vanaf de start van de regulering waarin periodiek informatie bij netbeheerders wordt opgevraagd. Het aanleveren van deze informatie conform de financiële verslagleggingsregels uit de RAR is noodzakelijk om de netbeheerders goed met elkaar te kunnen vergelijken. De RAR maken daarom onderscheid tussen vaste activa die in gebruik zijn genomen voorafgaand aan de regulering en vaste activa die in gebruik zijn genomen na de start van de regulering. Voor de EHD-netten ligt de scheiding van deze periodes op 1 januari 2006.<sup>30</sup> De investeringen in vaste activa voorafgaand aan de regulering worden samengebundeld in de GAW en worden tijdens de regulering als geheel afgeschreven met behulp van de resterende afschrijvingstermijn. De investeringen gedaan na de start van de regulering worden afgeschreven conform de in bijlage 4 van de RAR opgenomen afschrijvingstermijnen.
45. In de RAR wordt aandacht besteed aan de berekening van de jaarlijkse afschrijvingskosten die volgen uit de investeringen in de EHD-netten voorafgaand aan de regulering. Zoals eerder opgemerkt, ACM behandelt de GAW van het EHD-net van Zebra conform de methode van regulering als een investering gedaan in het jaar 2006. In randnummer 38 van de RAR is voorgeschreven:
- “De jaarlijks gestandaardiseerde afschrijvingen voor de activawaarde (...) per 1 januari 2006 (EHD) (...) zijn voor elke netbeheerder te berekenen door de gestandaardiseerde activawaarde te delen door de resterende afschrijvingstermijn. Deze jaarlijkse gestandaardiseerde afschrijvingskosten worden in acht genomen totdat de gestandaardiseerde activawaarde is gereduceerd tot nihil.”
46. Overeenkomstig dit voorschrift gaat ACM vanaf het moment van regulering uit van de afschrijvingstermijnen conform de RAR voor nieuwe investeringen, minus de jaren waarover reeds afschrijvingen hebben plaatsgevonden. Dit leidt tot de volgende resterende afschrijvingstermijnen:<sup>31</sup>

Tabel 2 Resterende afschrijvingstermijnen

Regionale netbeheerder	Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn transportdienst Extra Hoge Druk
DNWB	46,3 jaar
Enexis	47,8 jaar
Zebra	45,1 jaar

<sup>30</sup> Zie randnummer 36 van de RAR (zoals vastgesteld per februari 2013).

<sup>31</sup> Deze termijnen zijn tevens opgenomen in paragraaf 8.2.2. van het methodebesluit vijfde reguleringsperiode regionale netbeheerders gas d.d. 26 september 2013 met kenmerk ACM/DE/2013/103998/549.



47. De conclusie is dat de RAR geen methode van waardering van vaste activa die in gebruik zijn genomen voorafgaand aan de regulering (1 januari 2006) voorschrijven. De RAR nemen die waardering (de GAW) als uitgangspunt bij de berekening van de hoogte van de resterende afschrijvingen van de betreffende activa. Het betoog van Zebra dat de waardering van de EHD-netten moet uitgaan van de methode van waardering zoals die is vastgelegd in de RAR, gaat derhalve niet op.
48. ACM merkt op dat Zebra met haar betoog dat voor de waardering van de EHD-netten moet worden uitgegaan van de afschrijvingstermijnen zoals die zijn vastgelegd in de RAR kennelijk beoogt dat de activawaarde van investeringen die in gebruik zijn genomen vóór 1 januari 2006, wordt berekend met inachtneming van de richtlijnen uit de RAR die gelden voor investeringen die in gebruik zijn genomen op of na 1 januari 2006. Aangaande dergelijke nieuwe investeringen bepalen de RAR dat materiële vaste activa dienen te worden gewaardeerd op basis van historische kosten vanaf het moment dat aan de criteria voor activering is voldaan, en dat afschrijvingen worden berekend met behulp van de lineaire afschrijvingsmethode over de historische kosten en een restwaarde van nihil.<sup>32</sup> Nog daargelaten dat de RAR geen grondslag bieden voor de door Zebra beoogde gelijkstelling, vindt ACM deze gelijkstelling ook niet redelijk. Dit zou namelijk leiden tot een veel hogere GAW dan wanneer de GAW wordt gebaseerd op de door ACM berekende waarden van de EHD-netten.<sup>33</sup> Dit komt omdat de gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen voor nieuwe investeringen veel langer zijn dan de door de EHD-netbeheerders in de boekhouding gehanteerde afschrijvingstermijnen (zie Tabel 1). Voor alle drie de EHD-netbeheerders zou de toepassing van de richtlijnen uit de RAR die gelden voor nieuwe investeringen ertoe leiden dat afschrijvingskosten en vermogenskosten die in het verleden al eens zijn geboekt ten laste van het resultaat van de onderneming, in de toekomst nogmaals als kosten mogen worden opgevoerd, en mogen worden verdisconteerd in de gereguleerde tarieven. Deze kosten leiden dan tot inkomsten ter dekking van kosten die door de netbeheerder reeds in de jaren voorafgaand aan de regulering als kosten zijn opgevoerd in de commerciële boekhouding. Dit acht ACM niet redelijk voor de afnemers.
49. Tevens stelt Zebra dat de waardering van de EHD-netten met gebruikmaking van de afschrijvingstermijnen uit de RAR niet leidt tot dubbele vergoedingen. Zij wijst er op dat het EHD-net door de aandeelhouders Essent en Delta voornamelijk voor gebruik door henzelf tot stand is gebracht. Er zou dan ook geen op kosten gebaseerde vergoeding voor zijn betaald en voor zover het net van Zebra wel werd gebruikt voor transport aan derden, zouden de tarieven van het concurrerende netwerk van GTS hiervoor leidend zijn geweest.
50. Zebra betwist op zichzelf niet dat de commerciële afschrijvingstermijnen die zij hanteert beduidend korter zijn dan die welke gelden op grond van de RAR (zie Tabel 1), hetgeen betekent dat de waarde van de EHD-activa per 1 januari 2006 lager is dan deze zou zijn

---

<sup>32</sup> Zie randnummer 39 jo. de randnummers 63 en 74 van de RAR (zoals vastgesteld per februari 2013).

<sup>33</sup> Volgens Zebra zou dit leiden tot een GAW van € 54.640.000. Zie randnummer 17 van dit besluit.



geweest indien de RAR-afschrijvingstermijnen vanaf het begin zouden zijn toegepast. Zoals door ACM in randnummer 48 aangegeven, acht zij het vanuit het oogpunt van redelijkheid niet correct dat afschrijvingkosten en vermogenskosten die in het verleden al eens zijn geboekt ten laste van het resultaat van de onderneming, in de toekomst nogmaals als kosten mogen worden opgevoerd, en mogen worden verdisconteerd in de gereguleerde tarieven. In de tijd voorafgaand aan de regulering maakte Zebra kosten voor de transportdienst die zij aanbood aan haar aandeelhouders Essent en Delta en aan de andere aangesloten grootverbruikers. De bewering van Zebra dat tegenover deze kosten geen kostendekkende vergoeding stond vanwege de genoemde redenen, acht ACM niet aannemelijk.<sup>34</sup> Uit de openbaar beschikbare jaarverslagen van Zebra over de jaren 2004, 2005 en 2006 komt niet het beeld naar voren dat Zebra geen opbrengsten tegenover de kosten kon zetten. Voorts merkt ACM op dat de wijze waarop Zebra als onderneming opbrengsten genereerde om haar diensten te kunnen blijven aanbieden, een keuze was van de directie van Zebra. De contracten die Zebra heeft gesloten met haar aangeslotenen vormden, zo neemt ACM aan, de basis voor dit verdienmodel.

51. De conclusie is dat het bezwaar van Zebra met betrekking tot de waardering van de EHD-netten ongegrond is.

## V.2. Evenredigheid en haalbaarheid van de reguleringssystematiek

52. Zebra stelt in bezwaar tegen het x-factorbesluit dat ACM heeft verzuimd op een deugdelijke wijze de evenredigheid en de haalbaarheid te beoordelen van de reguleringssystematiek voor Zebra. Dit is tevens als beroepsgrond tegen het methodebesluit aan de orde gesteld.
53. Het CBb is niet expliciet ingegaan op deze beroepsgrond maar deze is voor het CBb ook geen aanleiding geweest om het methodebesluit op dat punt onrechtmatig te achten. Daar de doelmatigheidskorting dwingend voortvloeit uit de methode, is de grief van Zebra in wezen een grief tegen het methodebesluit. Nu het CBb het methodebesluit op dit punt niet onrechtmatig heeft geacht, staat daarmee in rechte vast dat ACM niet tekort is geschoten in de beoordeling van de haalbaarheid en de evenredigheid van de regulering van Zebra.
54. Voor zover de regulering voor Zebra al zou leiden tot onhaalbaarheid overweegt ACM als volgt.
55. Het CBb is in het kader van de beoordeling van het methodebesluit ingegaan op vergelijkbare beroepsgronden van drie andere netbeheerders en heeft vastgesteld dat niet-financierbare regulering niet per definitie als onrechtmatig valt te kwalificeren. Het CBb overwoog in zijn uitspraak over het methodebesluit:

*“Dat de methode voor de drie betrokken netbeheerders bij ongewijzigde bedrijfsvoering leidt tot niet-financierbaarheid, leidt niet tot het oordeel dat het bestreden besluit onrechtmatig is. Het College acht*

---

<sup>34</sup> Zie in dit verband ook r.o. 3.4.9. van de uitspraak van het CBb van 8 november 2012 op de beroepen tegen de methodebesluiten GTS 2007-2009 en 2010-2012; ECLI:NL:CBB:2012:BY2307.





*hierbij van belang dat slechts ten aanzien van deze drie netbeheerders door Mazars is vastgesteld dat de methode leidt tot niet-financierbaarheid en dat deze niet-financierbaarheid volgens verweerder een aanwijsbare reden heeft die is gelegen in het handelen van de betreffende netbeheerders en niet in de methode als zodanig.<sup>35</sup>*

Daarnaast kent het CBb een ruime beoordelingsruimte toe aan ACM, waarbinnen volgens het CBb in beginsel verschillende rechtmatige benaderingen denkbaar zijn.<sup>36</sup> Binnen deze rechtmatige benaderingen valt derhalve ook, zo blijkt uit genoemde uitspraak van het CBb inzake het methodebesluit, de benadering om onder omstandigheden niet-financierbaar te reguleren.

56. In het kader van een verzoek om een voorlopige voorziening ingesteld door NRE Netwerk B.V., tegen het methodebesluit en de individuele x-factorbesluiten, oordeelde het CBb:

*“De hieraan door de Raad verbonden gevolgtrekking dat de reguleringssystematiek voor individuele netbeheerders evenredig en haalbaar is en dientengevolge ook ten opzichte van verzoeksters mag worden toegepast, komt de voorzieningenrechter voorshands niet onhoudbaar voor. Hoewel de methode voor verzoeksters ingrijpende gevolgen kan hebben, heeft verweerder, mede in het licht van de rechtens te respecteren doeleinden die met de regulering worden nagestreefd, naar voorlopig oordeel deze gevolgen bij de bestreden besluiten (lees: methodebesluit en de individuele x-factorbesluiten) voor rekening van verzoeksters mogen laten.”<sup>37</sup>*

57. ACM concludeert op basis van deze overwegingen dat er rechtens geen gehoudenheid bestond om de haalbaarheid en de evenredigheid van de reguleringssystematiek verdergaand te onderzoeken en te beoordelen dan bij de vaststelling van het bestreden besluit en het daaraan ten grondslagliggende methodebesluit is gedaan.

58. Het bezwaar van Zebra dient mitsdien ongegrond te worden verklaard.

### V.3 Proceskosten

59. Gelet op het voorgaande, bestaat er geen aanleiding op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb tot een vergoeding van de door Zebra in de bezwaarprocedure gemaakte kosten over te gaan.

---

<sup>35</sup> CBb, 3 november 2009, r.o. 13.9, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790.

<sup>36</sup> CBb, 3 november 2009, r.o. 13.2, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790; CBb 13 juni 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD5228.

<sup>37</sup> CBb 30 juni 2008, r.o. 5.2 en 5.11, ECLI:NL:CBB:2008:BD7760.



**VI. Besluit**

60. De Autoriteit Consument en Markt:

- I. verklaart de bezwaren van Zebra Gasnetwerk B.V. tegen het besluit van 25 april 2008, met kenmerk 102463\_14/2 en het besluit van 27 mei 2009, met kenmerk 103203\_13/3, ongegrond;
- II. wijst het verzoek van Zebra Gasnetwerk B.V. om vergoeding van de door haar gemaakte kosten van de bezwaarprocedure af.

Datum: 14 februari 2014

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

W.g.  
dr. F.J.H. Don  
bestuurslid

18/18

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking daarvan beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.*