Autoriteit
Consument & Markt

Ons kenmerk: ACM/DE/2015/204934_OV
Zaaknummer: 15.0383.52

ONTWERPBESLUIT

GEWIJZIGD METHODEBESLUIT REGIONALE NETBEHEERDERS ELEKTRICITEIT 2014 – 2016

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

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

Autoriteit
Consument & Markt

Ontwerpbesluit

Inhoudsopgave

1 Inleiding en leeswijzer 4

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit 6

3 Wettelijk kader 10

4 Context van dit besluit 12

4.1 Inhoudelijke context 12
4.2 Samenhang met andere besluiten 14
4.3 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 17

5 Beoordelingskader 18

5.1 Het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering 18
5.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk 19
5.3 Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid 19
5.4 Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport 22
5.5 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau 24
5.6 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 26

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten 31

6.1 Behaalde resultaten: Rapport Berenschot 31
6.2 Toekomstbestendigheid: Rapport PricewaterhouseCoopers 31
6.3 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek 34

7 Uitgangspunten van de methode van regulering 37

7.1 Tariefregulering en maatstafconcurrentie 37
7.2 Duur van de reguleringsperiode 40
7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina 41

8 Methode tot vaststelling van de x-factor 43

8.1 Kernbegrippen 43
8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters 45
8.2.1 Redelijk rendement 46
8.2.2 Regulatorische kosten 48
8.2.3 Samengestelde output 53
8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten 70
8.3.1 Begininkomsten op het efficiënte kostenniveau? 70
8.3.2 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2013 75
8.3.3 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2013 79
8.3.4 Begininkomsten 2013 100
8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten 100
8.4.1 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2016 101

8.4.2 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2016 102
8.4.3 Resultaat 102
8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor 102

9 Methode tot vaststelling van de q-factor 104

9.1 Kernbegrippen 104
9.2 Stap 1: Meting van de kwaliteit 105
9.3 Stap 2: Bepaling van de waardering door afnemers 110
9.4 Stap 3: Bepaling van de kwaliteitsprestatie 111
9.5 Stap 4: Bepaling van de afwijking van de gemiddelde kwaliteit 113
9.6 Stap 5: Bepaling van de q-factor 114
9.7 Conclusie en algemene beschouwing q-factor 115
9.8 Voornemen voor zevende reguleringsperiode 117

10 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina 122

11 Relatie tot tarievenbesluiten 124

12 Dictum 128

Begrippenlijst 129

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules

Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC

Bijlage 3: Reactie op de zienswijzen van belanghebbenden

Autoriteit Consument & Markt

Ontwerpbesluit

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 aangewezen[2] 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 gevolgde rechterlijke procedures en uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb).

2a. ACM heeft de hierboven bedoelde methode voor de zesde reguleringsperiode voor het eerst bij besluit van 26 september 2013 (hierna: eerste methodebesluit)[3a] vastgesteld. Op 5 maart 2015 heeft het CBb een tussenuitspraak gedaan over de beroepsgronden gericht tegen dit eerste methodebesluit.[3b] Het CBb draagt ACM op de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken te herstellen dan wel een nieuw methodebesluit daarvoor in de plaats te nemen. Het onderhavige besluit is het gewijzigd methodebesluit (hierna: gewijzigd methodebesluit).

3. ACM is zich ervan bewust dat er voorstellen tot wijziging van de E-wet bij de Eerste Kamer zijn ingediend. ACM stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben en dat zij in het algemeen de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen of bijzondere

[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 Netbeheer B.V. (hierna: Stedin) en Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland).

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

[3a] Besluit met kenmerk ACM/DE/2013/103999/536 en zaaknummer 103999.

[3b] ECLI:NL:CBB:2015:45.

omstandigheden daartoe nopen. ACM abstraheert daarom in beginsel in dit besluit van deze wijzigingen.

Opbouw van het besluit

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

5. Vervolgens geeft ACM in hoofdstuk 7 een beschrijving van de uitgangspunten van de reguleringssystematiek en in hoofdstuk 8 wordt de methode tot vaststelling van de x-factor beschreven. ACM gaat hierbij ook in op de kernbegrippen met betrekking tot de x-factor. Vervolgens beschrijft ACM in hoofdstuk 9 de methode tot vaststelling van de q-factor en in hoofdstuk 10 de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. Hoofdstuk 11 beschrijft de relatie tussen dit methodebesluit en de toekomstig jaarlijks vast te stellen tarievenbesluiten tijdens de 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 drie 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. Bijlage 3 bevat een weergave van de ingediende zienswijzen ten aanzien van het eerste methodebesluit.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

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

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

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

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

16. Op 30 juli 2013 heeft ACM de resultaten van de studie naar de besparingen als gevolg van de invoering van het marktmodel gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl. Tegelijkertijd heeft ACM op dezelfde internetpagina gepubliceerd hoe zij voornemens is de resultaten en nieuwe inzichten uit deze studie te verwerken in het onderhavige besluit. Naar aanleiding van een uitspraak[6] van het CBb heeft ACM op dezelfde datum gepubliceerd wat haar voornemens zijn met betrekking tot de behandeling van afgekochte precario. Per brief van 30 juli 2013 heeft ACM partijen op deze publicaties geattendeerd en hen de gelegenheid gegeven om tot 23 augustus 2013 schriftelijk op deze studie en voornemens te reageren. ACM heeft de schriftelijke reacties op haar internetpagina gepubliceerd. In bijlage 3 van dit besluit reageert ACM op de ontvangen schriftelijke reacties. Indien een reactie heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft ACM dit in het besluit duidelijk aangegeven.

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

De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

17a. Bij tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft het CBb geoordeeld dat het eerste methodebesluit voor de zesde reguleringsperiode niet draagkrachtig is gemotiveerd voor zover het betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC. Het eerste methodebesluit mist daarnaast een voldoende draagkrachtige motivering wat betreft het aandeel van de afzet van de periodieke aansluitdienst in de samengestelde output. In

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

het belang van een spoedige beëindiging van het geschil heeft het CBb ACM opgedragen om binnen zes maanden na de verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak.

17b. Op 30 maart 2015 heeft ACM bij de regionale netbeheerders elektriciteit informatie opgevraagd over de aansluitingen waarvoor zij de periodieke aansluitdienst uitvoeren. In de periode van 9 tot en met 15 april 2015 heeft ACM de gevraagde informatie van de netbeheerders ontvangen. Op 15 april 2015 heeft ACM (het verkrijgen van) deze informatie besproken met de netbeheerders.

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

17d. Bij brief van 11 juni 2015 heeft ACM het CBb nogmaals het verzoek om uitstel toegestuurd dat zij reeds op 29 april 2015 aan het CBb had toegezonden. Hierbij heeft ACM het CBb verzocht om de beslissing te heroverwegen en het verzoek om uitstel alsnog te beoordelen en toe te kennen. In reactie daarop heeft Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders bij brief van 12 juni 2015 het CBb wederom verzocht het uitstel niet te verlenen. Ook GTS heeft bij brief van 12 juni 2015 bij het CBb aangegeven dat er geen aanleiding is tot uitstel. Bij brief van 4 augustus 2015, door ACM ontvangen op 5 augustus 2015, heeft het CBb het verzoek om uitstel van ACM afgewezen.

17e. Aangezien het herstel van het eerste methodebesluit voor wat betreft het aandeel van de afzet van de periodieke aansluitdienst in de samengestelde output waarschijnlijk een inhoudelijke wijziging van het eerste methodebesluit met zich mee zou brengen en

zodoende een nieuw besluit van ACM zou vergen, heeft ACM op 28 mei 2015 een bijeenkomst van de klankbordgroep georganiseerd ter invulling van de wettelijke verplichting om over de vast te stellen methode overleg te voeren met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt. Tijdens deze bijeenkomst is besproken op welke manieren ACM gevolg zou kunnen geven aan dit deel van de opdracht die het CBb in de tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft gegeven. Tevens concludeerde ACM tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep dat over de door de regionale netbeheerders elektriciteit te hanteren grenzen voor de standaardcategorieën geen consensus bestond. Daarom heeft ACM op 30 mei 2015 aan Netbeheer Nederland gevraagd om met een gedragen voorstel te komen voor deze grenzen. ACM heeft het voorstel op 26 juni 2015 van Netbeheer Nederland ontvangen.

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

3 Wettelijk kader

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

Bevoegdheidsgrondslag

19. De bevoegdheidsgrondslag van dit besluit is vastgelegd in artikel 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."

20. 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."

21. 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."

22. 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."[7]

[7] 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

23. Per 1 juli 2011[8] heeft ACM een nieuwe bevoegdheid gekregen in relatie tot het methodebesluit. ACM kan aan het begin van een reguleringsperiode de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Artikel 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."[9]

[8] Staatsblad 2010, nr. 810.

[9] 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

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

4.1 Inhoudelijke context

1. 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.

2. Degene aan wie een net toebehoort, is verplicht voor het beheer van dat net een of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen.[10] De aanwijzing van een netbeheerder behoeft instemming van de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister).[11] 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.

3. 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

[10] 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.

[11] Ingevolge artikel 12, tweede lid, van de E-wet.

aanzien niet binnen afzienbare tijd zullen worden beëindigd.[12] Deze HS-netten blijven daarom ook in de zesde reguleringsperiode onderdeel van de reguleringssystematiek voor de regionale netbeheerders elektriciteit.

4. 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.[13] 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.[14] 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.

5. 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 kan ertoe leiden dat een netbeheerder onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven rekent of tussen verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden in dergelijke gevallen benadeeld. Afnemers zijn gebaat bij bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de netbeheerder en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Ook indien de netbeheerder een hoger rendement behaalt dan in het economisch verkeer gebruikelijk, worden afnemers benadeeld. Dat afnemers in dergelijke gevallen benadeeld worden klemt des te meer, omdat zij niet in staat zijn om te kiezen voor een aansluiting op een distributienet van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”.*[15]

6. 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”*[16] en *“netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering”*[17] krijgen. Met de vaststelling van een dergelijke methode reguleert ACM het gedrag van deze bedrijven die zich in een monopoloïde situatie bevinden. ACM beoogt

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

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

[14] Ingevolge artikel 16, eerste lid, onderdeel c van de E-wet.

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

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

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

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…

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

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

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

9. 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

10. 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."

11. 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."

12. 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.

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

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

14. 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."

4.3 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

14a. In zijn tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft het CBb geoordeeld dat het eerste methodebesluit voor de zesde reguleringsperiode niet draagkrachtig is gemotiveerd voor zover het betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC. Bovendien was het CBb van oordeel dat het eerste methodebesluit een voldoende draagkrachtige motivering miste voor wat betreft het aandeel van de afzet van de periodieke aansluitdienst in de samengestelde output.

14b. Het CBb verbond aan dit oordeel de volgende opdracht voor ACM:

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

5 Beoordelingskader

15. 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 parlementaire geschiedenis.

5.1 Het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering

16. 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 monopoloïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid. Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiencyniveau dienen te verhogen."[18]

17. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die inkomsten ontvangt die dekkend zijn voor de kosten[19] die hij noodzakelijkerwijs moet maken in de uitvoering van zijn wettelijke taken. Ook is daarin

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

[19] 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.[20] 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

18. 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.

19. 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. 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

20. 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.

21. Met betrekking tot ‘kostenverschillen’ tussen netbeheerders zijn de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis relevant:

[20] Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.

"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."[21]

"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."[22]

"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 overgangsperiode nodig is om deze efficiencyverschillen weg te werken. Het wegwerken van deze efficiencyverschillen kan alleen maar via een individuele efficiencykorting. De mogelijkheid van zo'n korting werd, zoals hiervoor is vermeld, uitdrukkelijk in de wettekst vastgelegd door middel van de tweede nota van wijziging. Niet voldoende duidelijk werd hierbij dat een van de doelstellingen van die korting is het wegwerken van individuele efficiency-verschillen. In de toelichting op de tweede nota van wijziging is alleen ingegaan op een ander element van die individuele korting, namelijk individuele niet-beïnvloedbare omstandigheden. Dat blijft uiteraard een permanent onderdeel bij de vaststelling van de individuele factor. Het wegwerken van efficiency-verschillen is een element dat alleen in de eerste fase een rol speelt."[23]

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

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

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

22. 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."[24]

"Dit betekent dat, na een overgangsperiode, in principe sprake zal zijn van landelijk uniforme tarieven voor de levering aan beschermde afnemers. (…) Wat dat betreft is er een verschil met de systematiek van de netwerktarieven: daar is het mogelijk dat er structureel verschillen blijven bestaan in verband met objectiveerbare factoren die per regio kunnen verschillen."[25]

"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."[26]

"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."[27]

---

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

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

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

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

23. 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 objectiveerbare regionale verschillen (hierna: ORV´s, zie ook paragraaf 8.3.2 en 0), 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.[28]

24. 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-factor[29] 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.

25. Tot slot merkt ACM over het wegwerken van tariefverschillen het volgende op. Uit de parlementaire geschiedenis, met name die van de I&I-wet,[30] 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

26. 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:
”Goede netkwaliteit, in casu goede betrouwbaarheid, wordt daarin financieel beloond via de

[28] 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).

[29] Ingevolge artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

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

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 dàt betrouwbaarheidsniveau kiezen waarbij het totaal van de kosten die zij maken ten bate van de betrouwbaarheid en de kosten die afnemers hebben als gevolg van leveringsonderbrekingen, het laagst is. Maatstafconcurrentie is erop gericht te bewerkstelligen dat de gemiddelde betrouwbaarheid tendeert naar dit optimum. Om dit te bereiken wordt de hoogte van de financiële beloning voor goede betrouwbaarheid, en dus de korting op de tarieven voor minder goede betrouwbaarheid, afgeleid van de kosten die afnemers hebben als gevolg van onderbrekingen in het transport van elektriciteit."[31]

27. 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."[32]

28. 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.

---

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

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

29. 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.

30. 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.

31. 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

32. Per 1 juli 2011[33] heeft ACM ten dienste van de tariefregulering van netbeheerders een nieuwe bevoegdheid gekregen.[34] 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 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

[33] Staatsblad 2010, nr. 810.

[34] 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.

economisch verkeer gebruikelijk is."[35]

33. 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.

34. 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 gekeken)."*[36]

35. 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

[35] 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.

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

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.

36. Wanneer er aan het begin van de periode sprake is van een verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten, ziet ACM zich dus voor de vraag gesteld of zij van haar discretionaire bevoegdheid gebruik wil maken. Voor onderhavig methodebesluit is deze afweging opgenomen in paragraaf 0.

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

Het oordeel van het CBb

36a. In de tussenuitspraak heeft het CBb allereerst geoordeeld dat het eerste methodebesluit niet draagkrachtig is gemotiveerd voor zover het betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC. Het CBb overwoog hierover het volgende:

Vergoeding vreemd vermogen (Stedin, Netbeheer, Rendo, Liander)
(…)
1.5.1 Ten aanzien van de door Stedin, Netbeheer, Rendo en Liander aangedragen beroepsgronden tegen de methode voor de vaststelling van het rendement voor vreemd vermogen overweegt het College als volgt.

1.5.2 Niet in geschil is dat een efficiënte netbeheerder, die prudent financiert, binnen een reguleringsperiode te maken heeft met zowel kosten voor het aantrekken van nieuwe leningen, als kosten van bestaande leningen. Het (gewogen) gemiddelde van de kosten van een gereguleerde onderneming voor het aantrekken van eigen, onderscheidenlijk vreemd vermogen vormt de WACC. In zoverre gaat het om een in beginsel objectief gegeven en is er geen beleidsvrijheid voor het betrokken bestuursorgaan. Dit neemt echter niet weg dat er voor het bepalen van de parameters waaruit de WACC is opgebouwd meerdere methoden kunnen worden gebruikt en bij de keuze voor deze methoden aan ACM een aanzienlijke beoordelingsruimte toekomt. De invulling van die ruimte zal ACM wel naar behoren moeten motiveren.

1.5.3 ACM gaat uit van een referentieperiode van drie jaar ter bepaling van de risicovrije rente en beoogt daarmee nadrukkelijk de vergoeding voor vreemd vermogen af te stemmen op de kosten voor nieuw vreemd vermogen. Het wettelijk systeem van tariefregulering, is – zoals

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

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

1.6 Stedin heeft haar stellingname dat uit de door haar bedoelde Europese regelgeving ten aanzien van het niveau van het in de tarieven te verwerken rendement op vreemd vermogen verdergaande, althans andere, eisen voortvloeien dan uit de Elektriciteitswet en de Gaswet, niet met concrete feiten die inzichtelijk maken in welk opzicht de methode van ACM – afgezien van de in het licht van de Elektriciteitswet en Gaswet hierboven reeds vastgestelde onrechtmatigheid – onvoldoende rekening zou houden met de nodige winst op investeringen als bedoeld in artikel 13, eerste lid, Gasverordening, onderbouwd. Het betoog dat het begrip "de nodige winst" in artikel 13 Gasverordening, anders dan het begrip "redelijk rendement", niet stoelt op enige (normatieve) voorstelling omtrent efficiënte financiering, maar enkel op de feitelijke financieringskosten van een netbeheerder, volgt het College niet. De doelstelling van

de regulering van de energiemarkt – efficiencyverbetering – noch de tekst van artikel 13 Gasverordening – de toepasselijkheid daarvan daargelaten – geeft steun voor deze interpretatie. Dit geldt evenzeer voor artikel 14 van de Elektriciteitsverordening, waarin expliciet gesteld is dat de tarieven rekening houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk en "(…) een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder (…)"..Dit betoog van Stedin faalt.

36b. In de tussenuitspraak heeft het CBb voorts geoordeeld dat het eerste methodebesluit een voldoende draagkrachtige motivering mist voor wat betreft het aandeel van de afzet van de periodieke aansluitdienst in de samengestelde output. Het CBb overwoog hierover het volgende:

6.1 Liander voert tegen het methodebesluit elektriciteit aan dat zij in de samengestelde output voor de afzet van de periodieke aansluitdienst te weinig output krijgt toegekend doordat haar aansluitingen in de standaardcategorieën LS (laagspanningsniveau) en MS (middenspanningsniveau) voor de bepaling van het gewicht van de output gelijk worden gesteld aan de aansluitingen van netbeheerders met geringere capaciteit.

6.2 ACM voert aan dat in het systeem van maatstafconcurrentie standaardisatie dient plaats te vinden, ook voor de afzet van de periodieke aansluitdienst. Hiertoe hanteert ACM standaardcategorieën. Naarmate de aansluiting zwaarder is, vindt indeling in een hogere categorie plaats. De kosten van een zwaardere aansluiting zijn in de regel hoger dan die van een lichtere. Indeling in een hogere categorie leidt daarom tot de toekenning van een hogere output dan de indeling in een lagere categorie. De door ACM gehanteerde categoriegrenzen komen niet steeds overeen met de categoriegrenzen waarin netbeheerders hun aansluitingen (zelf) indelen. ACM erkent dat als gevolg hiervan sommige aansluitingen zijn ingedeeld in een door ACM gehanteerde categorie die daarin niet thuis horen. Dit is het gevolg van de vrijheid van netbeheerders om hun eigen grenzen te kiezen, al heeft ACM niet de indruk dat het gaat om grote aantallen verkeerd ingedeelde aansluitingen. De verkeerde indeling kan overigens voor een netbeheerder zowel gunstig uitpakken als ongunstig.

6.3 Het College overweegt dat de benadering van ACM wat betreft de bepaling van het relatieve gewicht van outputcategorieën in de samengestelde output blijkens het methodebesluit elektriciteit in algemene zin inhoudt dat dit gewicht wordt bepaald uitgaande van de gewogen gemiddelde sectortarieven voor die categorieën. Deze benadering – die bedoeld is om een schatting te geven van de mate waarin bepaalde diensten (output) kosten veroorzaken – staat niet ter discussie. Voorts is evident dat het systeem van maatstafconcurrentie slechts kan functioneren indien de output van netbeheerders in dat systeem wordt gestandaardiseerd en aldus vergelijkbaar wordt gemaakt. Standaardisering van de output op de periodieke aansluitdienst wordt op het niveau van het aan de onderscheiden categorieën (met name LS en MS) toe te kennen gewicht bemoeilijkt doordat netbeheerders in de praktijk onderling verschillende tariefcategorieën hanteren.

Standaardisatie in de samengestelde output is daarom niet optimaal, nu het outputgewicht voor met name LS- en MS-aansluitingen mede wordt beïnvloed door verkeerd ingedeelde (lichtere) aansluitingen. Vooral Liander ondervindt daarvan de nadelige gevolgen, nu haar eigen categorie-indeling voor de lagere spanningsniveaus overeenstemt met die van ACM en zij (dus) in tegenstelling tot andere netbeheerders op deze spanningsniveaus niet "profiteert" van in de naastgelegen categorie "verkeerd" ingedeelde lichtere aansluitingen. Het College onderkent dat dit effect, zoals ACM betoogt, ook in omgekeerde richting kan optreden: de indeling van aansluitingen in de categorie "2,4 t/m 10 MVA" valt voor Liander mogelijk relatief voordelig uit. In de waarneming van het College vermindert het nadelige effect deels ook doordat het gewicht van categorie LS mede wordt bepaald op basis van tariefcategorieën van netbeheerders (Cogas en Rendo) die ook aansluitingen met een hogere capaciteit dan de categorie(boven-)grens omvatten. ACM heeft evenwel niet (gemotiveerd) gesteld dat het voor Liander nadelige effect hierdoor per saldo volledig wegvalt, en Liander heeft dit gemotiveerd weersproken. Hieruit volgt dat de mogelijkheid bestaat dat de door ACM gekozen vorm van standaardisering van de output voor de periodieke aansluitdienst in zijn eindresultaat leidt tot een irreële vergelijking van de outputs van netbeheerders onderling, die ernaar tendeert Liander ten opzichte van de andere netbeheerders te benadelen. Daarmee is het methodebesluit op dit aspect onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. Deze beroepsgrond slaagt.

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

36c. ACM overweegt dat zij het door het CBb geconstateerde gebrek op twee manieren kan herstellen. ACM kan het methodebesluit voorzien van een aanvullende motivering die wel voldoende draagkrachtig is, of ACM kan ervoor kiezen om op dit punt opnieuw te beslissen. In dat laatste geval verandert de hoogte van de WACC.

36d. Na bestudering van de tussenuitspraak van het CBb kiest ACM ervoor om de motivering, zoals neergelegd in het eerste methodebesluit, aan te passen. Aangezien de hoogte van de WACC hiermee niet verandert en daarmee geen sprake is van een nieuwe beslissing van ACM, hoeft deze gewijzigde motivering niet ter inzage te worden gelegd. ACM zal de gewijzigde motivering binnen de door het CBb gestelde termijn van zes maanden na verzending van de tussenuitspraak aan het CBb zenden. Op grond van de tussenuitspraak stelt het CBb vervolgens appellanten in de gelegenheid om een zienswijze te geven over de wijze waarop het gebrek is hersteld. In de definitieve versie van het onderhavige gewijzigd methodebesluit zal de aangepaste motivering integraal worden opgenomen.

Herstel van het bestreden besluit: het aandeel van de afzet van de periodieke aansluitdienst in de samengestelde output

36e. ACM is van mening dat uit de tussenuitspraak volgt dat ACM allereerst moet onderzoeken of de standaardisatie van de output van de periodieke aansluitdienst leidt tot een financiële benadeling van netbeheerder Liander ten opzichte van de andere regionale netbeheerders.

Ontwerpbesluit

36f. De uitkomst van dit onderzoek bepaalt vervolgens de wijze waarop ACM de gebreken in het eerste methodebesluit dient te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak van het CBb. Hiervoor zijn twee mogelijkheden. Indien uit het onderzoek volgt dat per saldo geen sprake is van nadeel voor Liander, dan kan naar de mening van ACM worden volstaan met het geven van een nadere motivering zonder de methode van regulering aan te passen. Indien uit het onderzoek blijkt dat wel sprake is van nadeel voor Liander, dan zal ACM de methode van regulering moeten aanpassen op een zodanige wijze dat de vorm van standaardisatie van de output voor de periodieke aansluitdienst in zijn eindresultaat niet meer leidt tot een irreële vergelijking van de outputs van regionale netbeheerders onderling die ernaar tendeert Liander ten opzichte van de andere regionale netbeheerders te benadelen.

36g. De hiervoor beschreven interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb heeft geleid tot wijziging van de volgende randnummers van het eerste methodebesluit: de randnummers 123 en 128 tot en met 130. Daarnaast zijn de volgende randnummers toegevoegd aan paragraaf 8.2.3: randnummers 131a tot en met 131l.

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten

37. 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.[37]

6.1 Behaalde resultaten: Rapport Berenschot

38. 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.[38]

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

6.2 Toekomstbestendigheid: Rapport PricewaterhouseCoopers

40. In de aanloop naar het ontwerpbesluit 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.[39] 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.[40]

[37] Methodebesluit d.d. 8 juni 2012 met kenmerk 104007/47.

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

[39] Ook wel bekend als de ‘trias energetica’.

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

41. 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.

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

43. 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.[41] PwC noemt in haar rapport een aantal alternatieve oplossingen, zoals de introductie van een invoedingstarief en de erkenning van decentrale invoeding als ORV.

44. 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.

[41] CBb 16 december 2011, ECLI:NL:CBB:2011: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 haar 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.

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

46. 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.

47. 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.[42]

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

48. 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.

49. 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 gehouden heeft onder netbeheerders en representatieve organisaties om te onderzoeken of het wenselijk of noodzakelijk is om innovatie te expliciteren in de reguleringsmethode. De uitkomst daarvan was dat dit niet het geval was.[43] 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.

50. 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

51. 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

52. Ten eerste heeft ACM in haar methode van regulering betrokken de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een

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

redelijk rendement), analoog aan artikel 41c, vierde lid, van de E-wet. Hiertoe heeft zij in het methodebesluit een beoordelingskader opgenomen, welke opnieuw is overwogen naar aanleiding van zienswijzen van verscheidene belanghebbenden. ACM verwijst voor het beoordelingskader naar de paragrafen 5.5. en 8.3.1 van dit besluit. De toepassing van dit beoordelingskader heeft geleid tot het besluit de begininkomsten aan te passen aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement).

53. De tweede wijziging betreft het opnemen van volumes voor invoeding van elektriciteit op regionale netten in de reguleringssystematiek. 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.

54. 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 8.2.3.

55. 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.

56. 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.

57. 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 de paragrafen 0 en 0 en hoofdstuk 11 van dit besluit.

58. 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 1.18.3.3.3.

59. De achtste wijziging betreft het niet langer verwijderen van gedesinvesteerde activa uit de 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

60. 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

61. 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

62. 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

63. De wetgever heeft in artikel 41c, eerste lid, van de E-wet bepaald dat ACM de tarieven die de netbeheerders in rekening mogen brengen, jaarlijks vaststelt. Tariefregulering houdt in dat ACM de tarieven reguleert en niet bijvoorbeeld de omzet. Concreet betekent dit dat de totale inkomsten van elke regionale netbeheerder afhankelijk zijn van de afzet aan de afnemers op zijn elektriciteitsnet.

64. 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 monopoloïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid".[44]

65. 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."[45]
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

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

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

de mogelijkheden van netbeheerders om efficiënter te werken.

66. 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.

67. 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.

68. 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.*"[46]
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).

69. 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.[47] 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.[48] In het voorbeeld geldt dan dat netbeheerders maximaal 100 mogen hebben als

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

[47] 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.

[48] 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.

70. 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.[49] Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: "*Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.*"[50] Dit is immers gebruikelijk in het economisch verkeer.

71. 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.

72. 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

[49] 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).

[50] 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."[51]

73. 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.

74. 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.

75. 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."*[52]

7.2 Duur van de reguleringsperiode

76. 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

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

[52] 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.

77. ACM is van mening dat een korte reguleringsperiode, meer dan een langere reguleringsperiode, de gelegenheid biedt om de reguleringssystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Dit acht ACM specifiek voor de 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.[53]

7.3 Toepassing van de x-factor en rekenvolumina

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

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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.[54] 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

[53] Wetgevingsagenda STROOM, aangekondigd in Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 510, nr. 47.

[54] 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.

83. 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

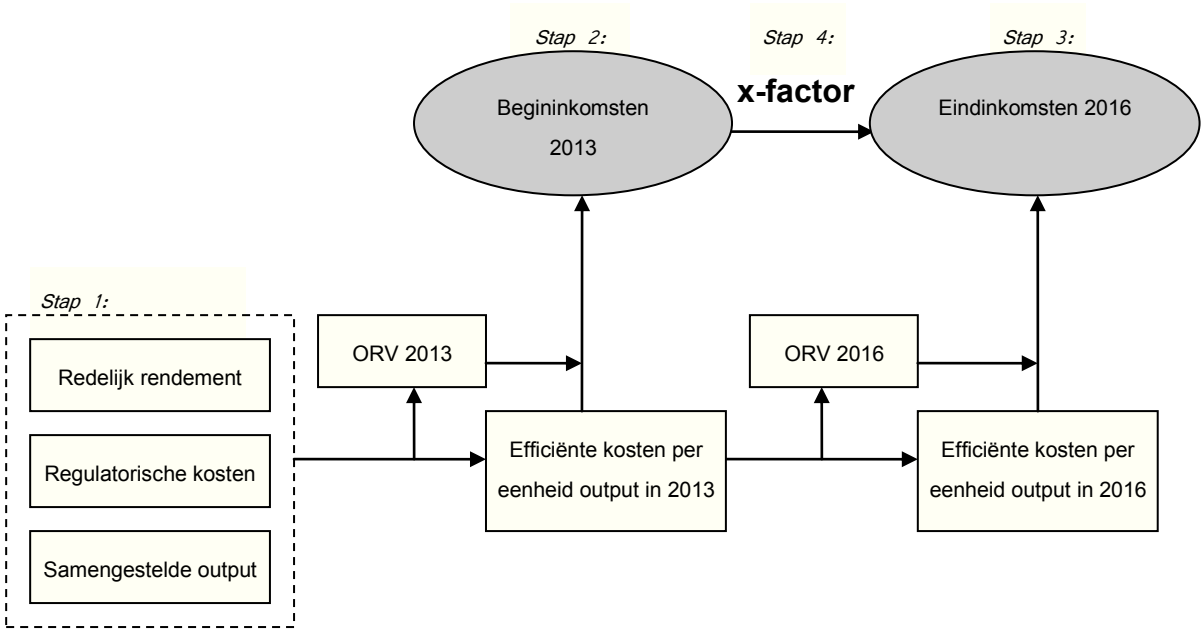
84. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de onderdelen van de methode tot vaststelling van de x-factor. Ten opzichte van de methode zoals deze tijdens de vijfde reguleringsperiode gold, heeft ACM een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn kort opgesomd in paragraaf 6.3 en komen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

85. 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

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

87. ACM beoogt met de methode van regulering 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 kernbegrippen[55]

Stap 1: Standaardisatie

88. 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.[56]

89. 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.

90. 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.

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

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

Stap 2: Begininkomsten

91. 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 8.2.1). 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 objectiveerbare regionale verschillen (ofwel ORV's) bij op te tellen.

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

93. 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

94. 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

95. Tot slot bepaalt ACM de *x-factor*. De x-factor wordt per netbeheerder op zodanige hoogte vastgesteld dat met jaarlijkse toepassing van de x-factor de totale inkomsten van netbeheerders zich tijdens de reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.

8.2 Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters

96. 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

97. 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 opgenomen in bijlage 2.

98. 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.

99. 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).[57]

100. 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 de fusie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Consumentenautoriteit en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit. De besluiten ter vaststelling van de WACC worden zodoende vanaf die datum door ACM genomen. ACM hecht er aan dat de WACC's 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.

101. 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 hun vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om kapitaal ter beschikking te stellen. Noodzakelijke investeringen, en daarmee de leveringszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.

[57] Formule (1).

102. Bij de vaststelling van de WACC is het van belang dat ACM een vergoeding vaststelt die redelijk is 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.

103. 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 één van de doelstellingen van de regulering, namelijk dat de netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk is.

104. In lijn met het wettelijke kader en met de door ACM toegepaste reguleringssystematiek, 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.[58] Een vergoeding voor inflatie in de WACC is niet nodig, omdat de tarieven van netbeheerders jaarlijks voor inflatie worden gecorrigeerd. Wel bevat de WACC een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting.[59]

105. De methode voor de berekening van de WACC is gebaseerd op rapporten van het onafhankelijke onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle).[60] 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

[58] Formule (1).

[59] Formule (2).

[60] 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.

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 Nederland zijn opgesteld.[61] 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.

106. 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

107. 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.[62] De som van de vermogenskosten en de afschrijvingen zijn de kapitaalkosten van een netbeheerder.[63] De totale kosten van een netbeheerder zijn de som van deze twee kostencategorieën.[64]

Kapitaalkosten

108. 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.

109. Het eerste deel van de GAW betreft het deel dat is aangeschaft vóór 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.

---

[61] Zie www.acm.nl voor de rapporten van NERA Economic Consulting.

[62] Zie paragraaf 4.1 van de RAR.

[63] Formule (3).

[64] Formule (4).

Tabel 1 Afschrijvingstermijn voor Start-GAW[65]

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

110. 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.

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

112. Zoals uitgelegd in de vorige paragraaf, hanteert ACM een reële WACC als redelijk rendement. Hierdoor indexeert ACM voor elk investeringsjaar de kapitaalkosten (afschrijvingen plus rendement) met de inflatie (hierna: consumentenprijsindex, cpi). Voor het jaar 2012 bijvoorbeeld berekent ACM de kapitaalkosten als volgt. Zij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan afzonderlijk. Het jaar waarin een bepaalde investering is geactiveerd noemt ACM een investeringsjaar. Voor elk investeringsjaar van vóór 2012 rekent ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar om naar het prijspeil van het jaar 2012. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen in het jaar 2012, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2012, zodat de reële waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2012 resulteert. Dit is de GAW in het jaar 2012. ACM berekent de vermogenskosten door de WACC te vermenigvuldigen met deze GAW. De kapitaalkosten zijn nu de som van het vermogenskosten en de afschrijvingen. Vervolgens indexeert ACM deze reële kapitaalkosten per investeringsjaar met de relevante cpi('s). 68

Desinvesteringen

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

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

[67] Formule (5).

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

113. 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 reden.

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

115. 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.

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

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

Operationele kosten

118. De operationele kosten die ACM bij de methode in aanmerking neemt zijn gebaseerd op de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten. Ontwikkelingen in deze operationele kosten worden door ACM op hoofdlijnen getoetst bij het vaststellen van de x-factoren. Daarnaast past ACM een eliminatie toe van de kosten voor gerelateerde overige activiteiten waaruit de netbeheerder opbrengsten heeft; zoals beschreven in randnummer 121.[69] Naar aanleiding van een zienswijze van Vereniging Eigen Huis geeft ACM hierbij een nadere toelichting op de beoordeling door ACM van de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten. ACM beoordeelt de door netbeheerders ingediende data door middel van diverse controles, toetsen en informatie-uitwisseling met de netbeheerders. Deze activiteiten maken onderdeel uit van de jaarlijkse cyclus van het opvragen van productiviteitsdata. De belangrijkste onderdelen van deze jaarlijkse cyclus zijn:
    a. het vaststellen van de regulatorische accountingregels, waarmee uniformiteit en eenduidigheid van de productiviteitsdata nagestreefd wordt;
    b. het uitvragen van de productiviteitsdata op basis van een invul- en auditinstructie;
    c. controle van de productiviteitsdata door een onafhankelijke accountant;
    d. diverse vragenrondes en aanvullende dataverzoeken vanuit ACM om eventuele onjuistheden, onduidelijkheden of afwijkende patronen nader te onderzoeken;
    e. indien nodig, het aanpassen van gegevens (in samenspraak met de netbeheerder of eenzijdig door ACM) om tot een voldoende betrouwbare dataset te komen.

Ontvangen vergoedingen voor aanleg van aansluitingen

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

[69] Formule (9).

[70] Artikel 72 van de RAR.

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

vastgesteld, bieden zodoende ook tariefruimte voor de eenmalige aansluitvergoedingen. Het tarief voor de eenmalige aansluitvergoeding stelt zo de netbeheerder in staat stelt zijn efficiënte kosten van het aanleggen van aansluitingen terug te verdienen.

Aftrek van forfaitaire bedragen voor de voorziening voor dubieuze debiteuren kleinverbruik

120. In de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten is de post '*Forfaitair bedrag voor de voorziening voor dubieuze debiteuren kleinverbruik*' opgenomen. Deze post dient ter dekking van kosten die netbeheerders maken als gevolg van wanbetalers onder kleinverbruikers (dubieuze debiteuren kleinverbruik) en is feitelijk een vergoeding voor het debiteurenrisico dat netbeheerders lopen ten opzichte van de kleinverbruikers. De afgelopen jaren is in de energiesector een verbeterd marktmodel voor kleinverbruikers ingevoerd. Een belangrijk onderdeel van dit marktmodel is de invoering van het (verplichte) leveranciersmodel wat ervoor zorgt dat de netbeheerder niet meer verantwoordelijk is voor de inning van de netwerktarieven, maar de leverancier. Het verplichte leveranciersmodel is op 1 augustus 2013 ingevoerd. Met het overgaan van deze verantwoordelijkheid van het innen van de netwerktarieven is ook het debiteurenrisico hiervan overgegaan naar de leverancier. Nu de netbeheerder de komende reguleringsperiode dus geen debiteurenrisico meer loopt, is een vergoeding hiervoor, in de vorm van een forfaitair bedrag voor een voorziening voor dit risico, in de komende reguleringsperiode niet meer nodig. ACM corrigeert daarom de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten voor de forfaitaire bedragen voor de voorziening voor dubieuze debiteuren kleinverbruik.[72] Deze werkwijze betreft een ambtshalve wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit en is besproken op de Klankbordgroep van 27 augustus 2013.

Eliminatie kosten van overige activiteiten uit regulatorische kostenbasis

121. Net als dat ACM in randnummer 113 heeft aangegeven specifiek rekening te houden met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen, maakt ACM in het algemeen bij de berekening van de regulatorische operationele kosten en kapitaalkosten een aanpassing voor de kosten van overige activiteiten waaruit de netbeheerder opbrengsten behaalt. Deze kosten horen geen onderdeel te zijn van de regulatorische kostenbasis. Deze opbrengsten uit overige activiteiten (ook wel aangeduid als "overige opbrengsten") betreffen voornamelijk opbrengsten van de netbeheerder die worden gegenereerd met de uitvoering van wettelijke taken waar ACM geen (ex ante) tarieven voor vaststelt. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten uit de periodieke aansluitvergoeding voor maatwerkaansluitingen. Daarnaast kunnen het ook opbrengsten zijn die wel gerelateerd zijn aan taken waarvoor ACM een tarief vaststelt, maar die niet-tariefinkomsten betreffen. Een voorbeeld van deze categorie betreft inkomsten die de netbeheerder ontvangt door gederfde transportinkomsten wegens fraude bij betrokken afnemers in rekening te brengen. Omdat deze activiteiten vallen binnen de wettelijke taken van de netbeheerder, geeft de netbeheerder eventuele hieraan verbonden kosten op bij de jaarlijkse uitvraag van productiviteitsdata (in overeenstemming met de Regulatorische

[72] Formule (9)

Accounting Regels). ACM elimineert vervolgens deze kosten die horen bij de opbrengsten uit overige activiteiten uit de regulatorische kostenbasis om er voor te zorgen dat in de tariefregulering uitsluitend die kosten worden betrokken die terugverdiend dienen te worden met de diensten waarvoor ACM een tarief vaststelt. Als ACM dit niet zou doen zou een netbeheerder via de regulering een vergoeding krijgen voor kosten waarvoor de netbeheerder al langs een andere weg inkomsten heeft genoten. ACM gebruikt voor deze eliminatie waar mogelijk de door netbeheerders opgegeven kosten die horen bij de betreffende activiteit waarmee overige opbrengsten behaald worden. Wanneer deze kosten niet vastgesteld kunnen worden, gebruikt ACM conform de Regulatorische Accounting Regels en de uitvraag van productiviteitsdata de opbrengsten zelf als benadering voor de betreffende kosten; in dat geval is dus in feite sprake van een saldering van deze overige opbrengsten met de door de netbeheerder opgegeven totale kosten. Deze werkwijze betreft een ambtshalve wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit en is besproken op de Klankbordgroep van 10 september 2013.

8.2.3 Samengestelde output

122. 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.

123. 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. De methode is voor wat betreft de eenmalige aansluitvergoeding ongewijzigd ten opzichte van de vijfde reguleringsperiode. De methode voor wat betreft de periodieke aansluitvergoeding is door ACM gewijzigd naar aanleiding van het beroep van Liander gericht tegen het eerste methodebesluit. ACM licht haar overwegingen om te komen tot deze wijziging in deze paragraaf verder toe. Tot slot wordt in deze paragraaf beschreven hoe decentrale invoeding[73] wordt meegenomen in de berekening van de samengestelde output.

124. 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.[74] 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

[73] Invoeding van elektriciteit op het regionale netwerk.

[74] Formule (10).

voor elk volume weer in welke mate dit volume kosten met zich meebrengt, om op deze manier de verschillende volumina te wegen.

125. 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.

Correctie voor nacalculaties

126. 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.[75] ACM corrigeert de inkomsten,[76] 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.[77] ACM baseert de volumina voor het jaar 2013 op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2010, 2011 en 2012.[78] 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 8.3.3.3).

127. 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.[79] De tarieven voor vastrecht

---

[75] 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.

[76] 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.

[77] Formule (11).

[78] Formules (12) en (13).

[79] Formule (14).

staan voor de netbeheerders vast, 80 waardoor tariefmutaties door nacalculaties niet op deze tarieven worden toegepast.[81]

128. De volumes die ACM hanteert voor de eenmalige- en periodieke aansluitvergoedingen zijn de som van de volumes in de gestandaardiseerde categorieën (zie hiervoor Tabel 2 en 3a). De bijbehorende tarieven worden op een omzetneutrale wijze afgeleid uit het gewogen gemiddelde tarief van de gestandaardiseerde 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 nader toe.

Eenmalige aansluitvergoedingen

129. ACM baseert de indeling van de tariefcategorieën van netbeheerders voor de eenmalige aansluitvergoedingen in de gestandaardiseerde categorieën primair op de capaciteit van de aansluiting. Bij de eenmalige aansluitvergoeding komt het voor dat een door een netbeheerder gehanteerde tariefcategorie niet exact overeenkomt 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 uitsluitsel biedt over de indeling van de tariefcategorie in een gestandaardiseerde categorie. Hieronder staan de indelingen van de categorieën voor de eenmalige aansluitvergoeding met toelichting weergegeven.

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

[81] Formule (15).

Tabel 2 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).

130. 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.

131. 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 categorieën *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.

Periodieke aansluitvergoedingen

131a. In het eerste methodebesluit paste ACM onderstaande tabel toe om de tariefcategorieën van netbeheerders voor de periodieke aansluitvergoedingen in te delen in de standaardcategorieën.

Tabel 3 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.

131b. Net zoals bij de eenmalige aansluitvergoedingen kwam het ook bij de indeling aan de hand

van deze tabel voor dat een door een netbeheerder gehanteerde tariefcategorie voor de periodieke aansluitdienst niet exact overeenkwam met de grenzen in bovenstaande tabel. In het eerste methodebesluit had ACM daarom vastgelegd dat zij in een dergelijk geval de tariefcategorie indeelde bij die gestandaardiseerde categorie waarmee qua capaciteit de grootste overlap bestond, of op basis van de technische omschrijving van de tariefcategorie. Hiertegen heeft Liander succesvol beroep aangetekend.

131c. In paragraaf 5.6 van dit besluit heeft ACM toegelicht hoe zij de opdracht van het CBb concreet heeft geïnterpreteerd. ACM beschrijft in de hierna volgende randnummers het uitgevoerde onderzoek en de gevolgen hiervan voor het eerste methodebesluit.

Onderzoek

131d. Op 30 maart 2015 heeft ACM een informatieverzoek gestuurd aan alle regionale netbeheerders elektriciteit. Hierin is elke netbeheerder verzocht om zijn aansluitingen met een capaciteit groter dan 3*80 A, waarvoor hij de periodieke aansluitdienst uitvoert, naar capaciteit in te delen in de volgende drie standaardcategorieën: >3*80 A t/m 630 kVA, > 630 kVA t/m 2,4 MVA en > 2,4 MVA.

131e. Op 15 april 2015 heeft ACM (het verkrijgen van) deze informatie besproken met de netbeheerders. Enkele netbeheerders gaven hierbij aan dat de gevraagde informatie lastig te achterhalen was, omdat hiervoor niet de financiële administratie maar het aansluitingenregister moest worden geraadpleegd. Desondanks werd de opgeleverde informatie voldoende betrouwbaar geacht om een goede inschatting te kunnen maken van de gevolgen van de standaardisatie voor netbeheerder Liander. Tevens merkten meerdere netbeheerders tijdens het overleg op dat het indelen van de aansluitingen puur op *aansluitcapaciteit* niet voor alle standaardcategorieën leidt tot een groep onderling goed vergelijkbare aansluitingen, voor wat betreft de kosten voor onderhoud van die aansluitingen. Een betere indicator voor de prestatie van elke netbeheerder in elke categorie zou de technische omschrijving van de tariefcategorie, ofwel de wijze waarop de aansluiting feitelijk (technisch) is gerealiseerd (hierna: *aansluitwijze*), zijn.

131f. Gebruikmakend van de door de netbeheerders verstrekte informatie over de indeling van hun aansluitingen in bovengenoemde drie standaardcategorieën heeft ACM herberekend wat de inkomsten per netbeheerder zouden zijn (de x-factorberekening). Hieruit volgt dat Liander inderdaad, zoals zij stelde in beroep, significant nadeel ondervond van de standaardisatie zoals vastgelegd in het eerste methodebesluit. Deze conclusie heeft tot gevolg dat ACM moest overgaan tot een methodewijziging, waarin een verbeterde vorm van standaardisatie van de output voor de periodieke aansluitdienst wordt vastgelegd.

Bepaling van verbeterde vorm van standaardisatie

131g. Tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep van 28 mei 2015 is het idee om de aansluitwijze (ook) als bepalende factor voor de wijze van standaardisatie te hanteren

doorgesproken. In dit overleg kwam naar voren dat alle netbeheerders van mening waren dat voor met name de zwaardere aansluitingen de aansluitwijze een betere indicator voor de onderhoud- en beheerkosten van die aansluiting zou zijn dan aansluitcapaciteit. Over de te hanteren grenzen voor de standaardcategorieën bestond echter nog geen consensus.

131h. Omdat de keuze tussen een indeling op basis van capaciteit en een indeling op basis van aansluitwijze alleen invloed heeft op de verdeling van inkomsten tussen netbeheerders (verdelingsvraagstuk), heeft ACM na de klankbordgroepbijeenkomst van 28 mei 2015 besloten om Netbeheer Nederland te vragen om met een door alle netbeheerders gedragen voorstel hiervoor te komen. Het verzoek van ACM is op 30 mei 2015 verzonden en op 26 juni 2015 heeft ACM het voorstel van Netbeheer Nederland ontvangen. Dit voorstel bestond – kort gezegd – enerzijds uit een nieuwe invulling van Tabel 3 met standaardcategorieën en anderzijds het voorstel om het gewicht van de zwaarste aansluitingen in de samengestelde output niet te baseren op sectortarieven maar op de tarieven van de individuele netbeheerders, vergelijkbaar met de aansluitingen >630kVA bij de eenmalige aansluitvergoedingen (zie randnummer 131 van dit besluit). Netbeheer Nederland heeft ter ondersteuning van haar voorstel ook cijfermatig aangegeven hoe de output van elke netbeheerder ingedeeld zou worden in de nieuw voorgestelde standaardcategorieën.

131i. ACM heeft de voorgestelde standaardcategorieën en de concrete uitwerking ervan voor de netbeheerders kritisch bekeken. Naar aanleiding hiervan zijn aan Westland een aantal vragen gesteld over de grens van 3*1200A van de voorgestelde standaardcategorie “LS aansluiting af LS rek transformator”. Deze grens bleek gekozen vanwege de aansluitingen-praktijk bij Westland. ACM achtte het vanuit dat perspectief niet onredelijk om de grens van 3*1200A te hanteren. Tevens viel het ACM op dat Netbeheer Nederland in de nieuwe invulling van Tabel 3 ook de categorie aansluitingen >10 MVA had meegenomen. Voor deze categorie aansluitingen geldt echter geen tariefregulering waarbij standaard aansluittarieven in jaarlijkse tarievenbesluiten worden vastgesteld. Het tarief voor de instandhouding van deze categorie aansluitingen komt namelijk op grond van artikel 2.1.4 van de Tarievencode Elektriciteit tot stand in overleg tussen de netbeheerder en de aangeslotene; het betreft hier maatwerkaansluitingen. De periodieke aansluitdienst van deze grote aansluitingen valt derhalve buiten de tariefregulering door middel van het methodebesluit. ACM laat daarom dit onderdeel van het voorstel van Netbeheer Nederland buiten beschouwing. Voor het overige neemt ACM de voorgestelde nieuwe invulling van de tabel over (zie Tabel 3a hierna).

131j. Zoals in randnummer 131h. aangegeven, stelde Netbeheer Nederland ook voor om, in afwijking van de wijze van regulering beschreven in het eerste methodebesluit, het gewicht van de aansluitingen in de categorie “MS aansluiting op MS net rail” in de samengestelde output niet te baseren op sectortarieven maar op de tarieven van de individuele netbeheerders. Naar de mening van ACM is dit een nieuw aspect wat door partijen in beroep niet is aangevoerd, waardoor dit voorstel buiten de herstelopdracht van het CBb valt. Het ziet namelijk niet op de wijze van standaardisatie van de periodieke aansluitdienst (de indeling),

maar op de vraag welke wegingsfactoren moeten worden toegepast op deze volumes om de samengestelde output te bepalen. Reeds hierom neemt ACM dit voorstel van Netbeheer Nederland niet over.

131k. Voor het overige neemt ACM het voorstel van Netbeheer Nederland voor de standaardcategorieën over. Wel heeft ACM enkele tekstuele verduidelijkingen aangebracht. ACM is van mening dat dit voorstel leidt tot een verbeterde vergelijking van de prestaties van de netbeheerders onderling.

Uitwerking in de reguleringsmethode

131l. ACM wijzigt Tabel 3 uit het eerste methodebesluit (zie randnummer 131a) in onderstaande Tabel 3a. Netbeheer Nederland heeft haar voorstel gebaseerd op het type aansluitingen A1 t/m A6 zoals deze zijn gedefinieerd in bijlage 1 van de Tarievencode Elektriciteit. ACM is van mening dat dit meer duidelijkheid geeft over de reikwijdte van elke categorie en heeft deze koppeling met de types A1 t/m A6 daarom overgenomen (zie eerste kolom).

Tabel 3a Gestandaardiseerde categorieën periodieke aansluitvergoeding (aangepast)

	Categorie	**Toelichting indeling**
A1	LS aansluitcapaciteit t/m 1 x 6A op geschakeld net	Geen verdere standaardisatie. Categorie is reeds uniform.
A2	LS aansluiting t/m 3*25A	Geen verdere standaardisatie. Categorie is reeds uniform.
A2	LS aansluiting >3*25 A	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit en/of aansluitwijze.
A3	LS aansluiting of LS aansluiting af LS rek transformator t/m 3*1200 A	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit en/of aansluitwijze.
A3, A4, A5	LS aansluiting af LS rek transformator >3*1200 A of zuivere MS aansluiting of MS aansluiting met fysieke levering van LS	Standaardisatie op basis van aansluitcapaciteit en/of aansluitwijze.
A6	MS aansluiting op MS net rail	Standaardisatie op basis van aansluitwijze.

Decentrale invoeding

132. Regionale netbeheerders hebben de wettelijke plicht om ten behoeve van derden het transport van elektriciteit uit te voeren.[82] Deze plicht geldt zowel voor elektriciteit die wordt afgenomen van het net als voor elektriciteit die (decentraal) wordt ingevoed 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

[82] Artikel 16, eerste lid, onder f, van de E-wet.

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.

133. 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

134. Bij de vaststelling van het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode[83] heeft een aantal netbeheerders via een zienswijze aangegeven dat het toenmalige reguleringskader ertoe 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 reguleringsystematiek vanaf de vijfde reguleringsperiode.[84] Ter uitvoering van de tussenuitspraak[85] van het CBb van 16 december 2011 heeft ACM dit methodebesluit vervangen door een gewijzigd methodebesluit, waarin zij de SO-uitbreiding heeft geschrapt.[86] Op het moment van ter inzage legging van het ontwerpbesluit had het CBb nog geen einduitspraak gedaan. Op 2 juli 2013 heeft het CBb echter middels een einduitspraak[87] haar eerdere tussenuitspraak ten aanzien van DCO bekrachtigd. Voorts was ten tijde van het ontwerpbesluit de behandeling van het wetsvoorstel,[88] 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. Onderwijl is op 12 juni 2013 het wetsvoorstel door de Tweede Kamer goedgekeurd en ligt het nu voor bij de Eerste Kamer.

Nadere analyse van de problematiek

---

[83] 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.

[84] De vijfde reguleringsperiode loopt van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013.

[85] CBb 16 december 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BU7936.

[86] Gewijzigd methodebesluit vijfde reguleringsperiode regionale netbeheerders elektriciteit, kenmerk 104007/74.

[87] CBb 2 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:50, ECLI:NL:CBB:2013:51, ECLI:NL:CBB:2013:52 en ECLI:NL:CBB:2013:53.

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

135. 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.

136. Uit de gesprekken met de netbeheerders en een speciaal daartoe opgezet dataverzoek[89] 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.
   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.[90]

137. 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

[89] Kenmerk NE-INV-09-04 d.d. april 2009, 103081.

[90] Brief en bijlage van 8 december 2009 met kenmerk N 2009-344.

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

138. 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

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

140. 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.[91] Voor de overige invoeders kon geen invoedingstarief worden vastgesteld omdat hiervoor geen tariefdrager was vastgesteld.[92] 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).[93] 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

[91] Besluit van 4 mei 2004, nr. 101685/39.

[92] Vanaf 20 juli 2012 is de bevoegdheid om tariefdragers vast te stellen verschoven van de Minister naar ACM. Deze zin is gewijzigd naar aanleiding van een zienswijze van VEMW.

[93] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/10/energierapport-2011.html.

door de producenten die zijn aangesloten op regionale netten en wat de effecten hiervan zijn.[94]

141. Bovengenoemd onderzoek is inmiddels afgerond[95], 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,[96] acht zij het niet wenselijk om hierop vooruit te lopen.

b. Opnemen in samengestelde output

142. 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 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.

143. 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

[94] Tweede Kamer vergaderjaar 2011-2012, Aanhangsel, 2553 (beantwoording Kamervragen van het lid Wiegman-van Meppelen Scheppink).

[95] ECN, *Effecten invoering producententarief*, juni 2012, ECN-E-12-032.

[96] Via een wijziging van de TarievenCode Elektriciteit.

invoedingskosten rekening gehouden als over de periode waarop de schatting van de productiviteitsverandering is gebaseerd. Dit lijkt ACM een redelijke inschatting.

c. Objectiveerbaar regionaal verschil

144. 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 de invloedsfeer 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 objectiveerbare 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 haar aard niet als ORV.

d. Bijzondere uitbreidingsinvestering

145. De vierde mogelijkheid is het kenmerken van een investering voor het faciliteren van invoeding als een bijzondere uitbreidingsinvestering (hierna: BUI).[97] 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 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 136). 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

[97] 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).

compenseren voor kosten veroorzaakt door decentrale invoeders. In zijn tussenuitspraak van 16 december 2011 heeft het CBb dit standpunt onderschreven.

Conclusie

146. 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

147. 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.[98]

148. 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).[99] 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.

149. 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

[98] Dit wordt beaamd door de netbeheerders, zoals blijkt uit het voorstel met kenmerk 103081/97.B1347 van 8 december 2009.

[99] 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.

van deze wegingsfactoren geschiedt op basis van een breed gedragen voorstel van de netbeheerders en twee rapporten van externe onderzoeksbureaus.[100] De ratio hiervan zal hieronder worden toegelicht.

150. 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.[101] 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 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 kostentoerekening is in onderstaande tabel samengevat:

Tabel 4 Kostentoerekening per netvlak

Netvlak fysieke invoeding	**Kostentoerekening 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

[100] 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)

[101] Paragraaf 3.6 van de TarievenCode Elektriciteit.

151. Voor de kostentoerekening 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 kWmax per jaar van invoeding en kWmax per jaar van afname. ACM breidt hiermee de samengestelde output uit met de som van de kW-invoedingssaldi per netvlak.

152. 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.

153. 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 transporttarieven 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 transportafhankelijke kosten per netvlak, omdat de bedragen gebaseerd zijn op kostengeoriënteerde tarieven. Deze totale transportafhankelijke 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.[102] De uitkomst is te interpreteren als een gemiddeld sectortarief per netvlak als ware er maar één tariefdrager waarmee de netbeheerders hun transportafhankelijke 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 transportafhankelijke sectortarieven gehanteerd worden als wegingsfactor voor de samengestelde output.

154. 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

[102] Formule (16).

geëlimineerd. De berekening verloopt conform de kostentoerekening in de onderstaande tabel.[103]

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

155. Tijdens de voorbereidingsfase van dit ontwerpbesluit 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, waaronder HS. Op basis hiervan resulteren kostengeoriënteerde tarieven die redelijkerwijs gehanteerd kunnen worden bij de bepaling van de wegingsfactoren voor invoeding.

156. 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. Naar aanleiding van een zienswijze van Liander en Endinet corrigeert ACM de samengestelde output betreffende de transportdienst de correctiefactor $SO_{\text{TD.excl.invoeding}}/SO_{\text{TD.incl.invoeding}}$[104] toe op de samengestelde output van de transportdienst als geheel. Hiermee wordt voorkomen dat de toevoeging van invoeding aan de samengestelde output invloed heeft op de toerekening van toegestane inkomsten aan de aansluitdienst.

[103] Formule (17).

[104] Formules (18), (19) en (20).

157. 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.

158. 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 154) 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 161).

159. 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.

160. 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.

161. 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.

162. 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.

163. 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.

164. 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.[105]

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

165. 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?

166. 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).

[105] Voorstel van Netbeheer Nederland in het kader van het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode.

167. 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. Bij de vraag of zij gebruik maakt van deze bevoegdheid dient ACM alle relevante feiten en omstandigheden in ogenschouw te nemen. Naar aanleiding van zienswijzen op het ontwerpbesluit geeft ACM hier een beschrijving van het door haar gebruikte beoordelingskader.

Beoordelingskader op hoofdlijnen

168. Op hoofdlijnen ziet het beoordelingskader er als volgt uit. Allereerst bepaalt ACM of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan, dat wil zeggen: ACM toetst per netbeheerder of de begininkomsten afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode.[106] Indien dit het geval is kan ACM voor deze netbeheerder de begininkomsten aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten. Vervolgens beoordeelt ACM of er aanleiding is om gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen. In dit verband overweegt zij het volgende.

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

170. In het algemeen hecht ACM belang aan een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop. Toepassing van de bevoegdheid in kwestie betekent in beginsel een inbreuk op dat belang. Afnemers en netbeheerders hechten ook belang aan een zo geleidelijk en stabiel mogelijk tariefverloop, zo bleek bij de voorbereiding van dit besluit. Specifiek voor de keuze om begininkomsten wel of niet aan te passen weegt ACM dit belang als volgt af tegen de andere relevante belangen. Naarmate het verschil dat in het verleden is ontstaan tussen inkomsten en kosten toeneemt, neemt ook het belang van het voorkomen van over- of onderrendementen in de nieuwe periode toe en zal het belang van tariefstabiliteit meer ondergeschikt raken aan dat belang. Met andere woorden: in beginsel kiest ACM voor een stabiel tariefverloop, waar dat andere doelen van regulering niet bijt. Wanneer het vasthouden van stabiel tariefverloop echter meebrengt dat rendementen aanzienlijk uitgaan boven wat in het economisch verkeer gebruikelijk is, of wanneer netbeheerders bij stabiel tariefverloop geconfronteerd worden met tarieven die aanzienlijk lager zijn dan hun kosten, ligt het voor de

[106] Formule (21).

hand te overwegen om de begininkomsten aan te passen en daarmee het stabiele tariefverloop te doorbreken.

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

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

Nadere uitwerking toepassingsvoorwaarde

173. Voor de vergelijking tussen inkomsten en efficiënte kosten aan het begin van de periode, bepaalt ACM de begininkomsten als volgt

174. Voor elke netbeheerder afzonderlijk zijn de begininkomsten voor het jaar 2013 gelijk aan het product van de tarieven in het jaar 2013 en de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode.[107] Voor het jaar 2013 deelt ACM de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten. De eerste component betreft de totale inkomsten die de netbeheerder op basis van de reguleringssystematiek mag terugverdienen om zijn kosten voor het jaar 2013 te dekken. De tweede component betreft eenmalige verrekeningen met betrekking tot de totale inkomsten van jaren die geen betrekking hebben op 2013, maar op voorgaande jaren. In deze jaren hebben netbeheerders kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in de desbetreffende jaren. ACM heeft via een nacalculatie voor elke netbeheerder bepaald welk bedrag dit betrof en op basis van artikel 41c, tweede lid, van de E-wet de tarieven van de netbeheerders gecorrigeerd voor dit bedrag.[108] Het gecorrigeerde bedrag diende daarbij niet ter dekking van kosten die in het jaar 2013 zijn gemaakt door netbeheerders, maar diende als opslag op het tarief voor het jaar 2013 om de in de voorgaande jaren gemaakte kosten te dekken. Daarom is ACM van mening dat dit gecorrigeerde bedrag geen onderdeel dient uit te maken van de begininkomsten. Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet is

[107] Formule (22).

[108] Formule (14).

het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor de tariefcorrecties op basis van artikel 41c, tweede lid, van de E-wet. Deze correctie is in lijn met de correctie die ACM ook al in paragraaf 8.2.3 toepaste.

175. De begininkomsten gelden voor het jaar 2013. Voor een zuivere vergelijking berekent ACM ook de efficiënte kosten voor het jaar 2013. Daarbij gaat zij wel uit van het takenpakket dat de netbeheerder vanaf het jaar 2014 zal hebben, omdat de aanpassing van de begininkomsten bedoeld is effect te hebben vanaf het jaar 2014. De efficiënte kosten bepaalt ACM op dezelfde manier waarop zij de efficiënte kosten in het eindpunt bepaalt, dit wordt beschreven in paragraaf 0. Naar aanleiding van zienswijzen rekent ACM hierbij met de WACC zoals die op basis van het vorige methodebesluit werd gehanteerd voor het jaar 2013. ACM motiveert deze keuze als volgt.

176. De methode voor bepaling van de WACC is, voor zover het gaat om vreemd vermogen, gericht op het vergoeden van efficiënte vermogenskosten op langere termijn. ACM houdt in zijn WACC-methode niet primair rekening met bestaande leningenportefeuilles. Door deze aanpak voor vreemd vermogen, geldt dat ook voor de totale WACC niet gezegd kan worden dat deze zich richt op korte termijn. Door een consistente toepassing wordt evenwel bereikt dat de methode in elk geval op lange termijn een adequate vergoeding geeft van de totale efficiënte vermogenskosten. Dit wordt nader uitgelegd in paragraaf 8.2 en bijlage 2. Daar past beter bij dat ACM voor mogelijke aanpassing van de begininkomsten uitgaat van de WACC zoals die gold op basis van het vorige methodebesluit. Namelijk:

a. De nieuwe bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen is een kan-bepaling. Dat wil zeggen dat het niet in de rede ligt om dit instrument structureel wel of niet in te zetten. ACM zal telkens een afweging moeten maken op basis van de dan geldende feiten, omstandigheden en inzichten. ACM richt zich op een consistente toepassing van de WACC. Het niet (bij voorbaat) structureel kunnen inzetten van het nieuwe instrument maakt dat consistente toepassing van de WACC-methodiek niet gegarandeerd is, wanneer bij het aanpassen van de begininkomsten niet van de WACC wordt uitgegaan zoals die gold op basis van het vorige methodebesluit.
b. De WACC-methodiek is niet primair gericht op het per periode vergoeden van de kosten van de op dat moment geldende volledige leningenportefeuille, maar heeft een lange termijn perspectief. Het nieuwe instrument daarentegen, heeft een korte termijn perspectief: direct aan het begin van de periode worden de efficiënte kosten vergoed.

177. Teneinde de hoogte van de WACC over een langere termijn aan te laten sluiten bij de vermogenskosten van de netbeheerders, zal het efficiënte kostenniveau waar de begininkomsten aan worden aangepast, worden bepaald aan de hand van de WACC uit het

vorige methodebesluit. Voor de bepaling van efficiënte kosten en kosten in 2013 rekent ACM daarom met de WACC zoals volgt uit het methodebesluit voor de jaren 2011-2013.

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

Is er voldoende aanleiding om begininkomsten aan te passen?

179. ACM verwacht voor regionale elektriciteitsnetbeheerders in 2013, op basis van cijfers t/m 2012, een aanzienlijk verschil tussen inkomsten en kosten.[109] Op sectorniveau is er naar verwachting in 2013 sprake van een rendement dat uitgaat boven de WACC ter hoogte van ruim € 243 mln. Dit is 8,2% van de totale inkomsten van de netbeheerders in 2013.

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

181. Gezien de omvang van het verschil tussen inkomsten en kosten, ziet ACM voldoende aanleiding om van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 41c, vierde lid van de E-wet gebruik te maken. Hierbij neemt ACM in aanmerking dat het niet in de lijn der verwachting ligt dat de exacte cijfers over het jaar 2013 een wezenlijk verschil zullen gaan maken. ACM ziet geen overige belangen, feiten of omstandigheden die tot een andere afweging of uitkomst zouden moeten leiden. Zij besluit dan ook toepassing te geven aan deze bevoegdheid en de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen.[110]

Aanpassing begininkomsten

182. Bij de verlaging houdt ACM vast aan zijn basisuitgangspunt dat regionale netbeheerders gereguleerd worden op basis van gelijke inkomsten per output, ook wel *level playing field* genoemd. Met dat uitgangspunt betekent de voorgenomen aanpassing van de begininkomsten voor bijna alle netbeheerders een verlaging van de totale inkomsten uit gereguleerde tarieven. Voor Westland betekent de aanpassing een verhoging van de totale inkomsten. Dit wordt veroorzaakt door de erkenning van invoeding als prestatie, zoals beschreven in paragraaf 8.2.3).

[109] Formules (23), (24), (25) en (26).

[110] Formule (27).

183. Op sectorniveau betekent de aanpassing per saldo een verlaging van € 263 mln. ACM houdt bij aanpassing van de begininkomsten rekening met het nieuwe takenpakket van netbeheerders vanaf 2014. Het verschil met de situatie in het jaar 2013 is dat er taken wegvallen als gevolg van invoering van het nieuwe marktmodel. Daardoor is het hier genoemde bedrag hoger dan het eerder genoemde verschil tussen inkomsten en kosten in het jaar 2013.

8.3.2 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2013

184. 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 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.

185. 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

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

Significantie: is een mogelijke ORV substantieel? Substantieel is daarbij gedefinieerd als: de gemiddelde kosten voor dit ORV, uitgedrukt als percentage van de efficiënte gestandaardiseerde kosten ten behoeve van eindinkomsten, wijken voor ten minste één netbeheerder met meer dan 1%-punt af van het sectorgemiddelde.

Structureel: is een mogelijke ORV houdbaar over de tijd? Een ORV is houdbaar in de tijd als de meer- of minderkosten voor een netbeheerder ten opzichte van de overige netbeheerders structureel van aard zijn.

Objectiveerbaarheid: is een mogelijke ORV objectief vast te stellen? Een ORV is 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.

187. 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.[111] 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.[112] Volgens ACM betekent dit dat sprake moet zijn van kostengeoriënteerde tarieven. ACM kiest er daarom voor om de totale inkomsten, die volgen uit de kostengeoriënteerde tarieven, van iedere netbeheerder afzonderlijk zodanig te bepalen dat alleen de noodzakelijke kosten worden terugverdiend. Concreet betekent dit dat een netbeheerder zonder ORV alleen zijn efficiënte kosten per eenheid output vergoed krijgt. Een netbeheerder met een ORV krijgt daarentegen de efficiënte kosten per eenheid output én de kosten als gevolg van dit ORV vergoed in zijn inkomsten. Door de inkomsten te koppelen aan de kosten van netbeheerders doet ACM recht aan de bedoeling van de wetgever.

188. 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 objectiveerbare kostenverschillen te vergoeden: 100 als ACM geen rekening houdt met ORV's en 110 (90 plus 20) als ACM wél rekening houdt met ORV's. Netbeheerder A krijgt door het identificeren van het ORV 10 inkomsten minder, namelijk 90 versus 100. Voorheen kreeg hij namelijk een vergoeding die tevens diende om kosten te vergoeden die hij zelf niet maakte.

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

[111] Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.

[112] Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.

190. 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.

191. 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.

192. 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

193. ACM heeft op basis van onderzoeksresultaten van het onderzoeksbureau Brattle[113] in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders elektriciteit geconcludeerd dat de factor lokale heffingen[114] voldoet aan de criteria van een ORV.[115] ACM zal gedurende de zesde reguleringsperiode als volgt rekening houden met de hoogte van lokale heffingen.

194. 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

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

[114] Lokale heffingen bestaan uit precariobelasting en gedoogbelasting.

[115] 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.

gemiddelde van de gerealiseerde kosten voor lokale heffingen uit de jaren 2010, 2011 en 2012 (inclusief toepassing van de inflatiecorrectie).[116]

195. Tevens voert ACM een ambtshalve aanvulling door ten opzichte van het ontwerp methodebesluit. Op 27 maart 2013 heeft het CBb een uitspraak gedaan[117] over de behandeling van afgekochte precario in het x-factorbesluit voor de derde reguleringsperiode gas voor Rendo.[118] In dit besluit had ACM de vaststelling van de GAW voor de afgekochte precario van Rendo als volgt berekend. De afschrijvingen over de periode 1999 tot en met 2003 zijn berekend met de door de netbeheerder zelf gehanteerde afschrijvingstermijn van 12,5 jaar. Voor de periode vanaf 2004 gaat ACM uit van een resterende afschrijvingstermijn van 15 jaar, namelijk de 20 jaar zoals beschreven in de RAR met aftrek van de 5 reeds afgeschreven jaren. Het CBb heeft in haar uitspraak gesteld dat ACM hiermee buiten het kader is getreden dat in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode is gegeven.[119] Het CBb verwijst hierbij naar de motivering van ACM in het betreffende methodebesluit, waar *alleen* een periode van 20 jaar is *genoemd*.

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

197. ACM is zich ervan bewust dat Brattle in het onderzoek naar kwalificatie van factoren als ORV's, waaronder lokale heffingen, ten behoeve van die analyse is uitgegaan van 20 jaar.[120] Voor het bepalen van de hoogte van de GAW voor de ORV Lokale Heffingen waarmee rekening wordt gehouden in de uiteindelijke tarieven van de netbeheerders, acht ACM het wenselijk om in de periode voordat de regulering begon uit te gaan van de door de

[116] Formules (28) en (29).

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

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

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

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

netbeheerder gehanteerde afschrijvingstermijnen. Dit komt overeen met de bedoeling van ACM bij het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders gas, echter was dit niet in het methodebesluit gemotiveerd. In onderhavig methodebesluit heeft ACM om die reden de motivering aangevuld en aangegeven waar wordt afgeweken van de aanname van Brattle bij de kwalificatie van factoren als ORV's.

198. Voor de regionale netbeheerders elektriciteit resulteert dit in het volgende:

Netbeheerder	**Cogas**	**Rendo**
Jaar van afkoop (ultimo)	1990	1998
Afschrijvingstermijn voor regulering	20	12,5
Begin regulering	2000 (ultimo)	2000 (ultimo)
GAW bij begin regulering (€)	7.775.439	9.214.246
Resterende afschrijvingstermijn na begin regulering	10	18

8.3.3 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2013

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

200. 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

201. 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

202. Alvorens in te gaan op de keuzes omtrent de te hanteren kostengegevens in de methode van regulering, legt ACM eerst de zogenaamde ‘zaagtandwerking’ van de reguleringsmethode van de 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 zaagtandwerking

203. 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 verklaard konden worden vanuit veranderende kostenniveaus. Deze additionele tariefschommelingen worden in het vervolg aangeduid als de ‘zaagtandwerking’.

204. 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

205. 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,[121] 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.

206. 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.[122] Om niet af te wijken van het principe van outputregulering kiest ACM ervoor om de operationele kosten en kapitaalkosten (tezamen de totale kosten) op dezelfde wijze te schatten. De totale kosten 2013 worden geschat op basis van de kosten voor de jaren 2010, 2011 en 2012.

Bepaling van de jaarlijkse kostengegevens

207. In paragraaf 8.2 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 vijfde reguleringsperiode bij de bepaling van de efficiënte kosten voor de begininkomsten en zoals is vastgesteld voor de zesde reguleringsperiode bij de bepaling van de efficiënte kosten voor het einde van 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.[123] ACM licht deze drie elementen onderstaand toe.

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

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

[123] Formule (30).

1) Toepassing van de WACC in de zesde reguleringsperiode

208. ACM bepaalt in onderhavig besluit enerzijds de efficiënte kosten voor de begininkomsten vast ten behoeve van de zesde reguleringsperiode. Hiervoor hanteert ACM, zoals reeds is toegelicht in paragraaf 8.3.1, de WACC voor de vijfde reguleringsperiode. Anderzijds bepaalt ACM de efficiënte kosten aan het einde 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 gebaseerd op het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.

2) Invoering van de maatregelen ter verbetering van het marktmodel

209. 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.[124] Het capaciteitstarief voor elektriciteit is in 2009 ingevoerd. Het leveranciersmodel is op 1 augustus 2013 voor de hele sector ingevoerd. Op dat moment is ook de meetketen omgekeerd, zodat de meetverantwoordelijkheid bij de leverancier ligt en niet meer bij de netbeheerder. Een belangrijke doelstelling voor de invoering van het nieuwe marktmodel was het efficiënter maken van de energieketen, waardoor kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd voor de sector als geheel. Voor de netbeheerders moeten deze ontwikkelingen per saldo leiden tot besparing van kosten, omdat taken overwegend wegvallen c.q. vereenvoudigd worden.[125]

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

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

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

211. 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 kosten*besparingen* niet direct aantoonbaar zijn. De meest aangewezen partij om deze kostenbesparingen in te schatten zijn logischerwijs de netbeheerders zelf. ACM acht het echter niet opportuun om uitsluitend aan netbeheerders te vragen deze besparingen in te schatten, omdat zij gebaat zijn bij een onderschatting van deze besparingen. ACM heeft daarom een onafhankelijk onderzoeksbureau gevraagd onderzoek te doen naar de kostenbesparingen. Het onderzoeksbureau Ecorys B.V. heeft in samenwerking met UC Partners en de TU Delft (hierna: Ecorys c.s.) dit onderzoek uitgevoerd.[126] Ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit was het onderzoek van Ecorys c.s. nog niet afgerond. De resultaten heeft ACM daarom na de zienswijzeperiode apart voorgelegd aan de netbeheerders en representatieve organisaties.[127] De uitkomsten van het onderzoek en van deze consultatie heeft ACM verwerkt in onderhavig besluit.

212. ACM heeft Ecorys c.s. gevraagd om inzichtelijk te maken welke kostenbesparingen verwacht mogen worden in de energiesector als gevolg van de invoering van het marktmodel. Daarbij zijn ook de kosteneffecten die bij de leveranciers optreden betrokken. Dit onderdeel van het rapport is verder niet relevant voor onderliggend methodebesluit. Ecorys c.s. heeft in haar onderzoek onder meer gebruik gemaakt van door netbeheerders aangeleverde inschattingen over de gerealiseerde en nog te realiseren besparingen. De onderzoeksresultaten geven inzicht in de cumulatieve kostenbesparingen voor de gezamenlijke netbeheerders, uitgesplitst naar de jaren 2009 tot en met 2016. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten opgesplitst in de besparingen die betrekking hebben op het werkveld van de netbeheerder waar dit methodebesluit op ziet en de besparingen die betrekking hebben op het meetdomein, dat buiten dit methodebesluit valt. Als laatste is onderscheid gemaakt naar besparingen die zijn toe te rekenen aan de netbeheerders elektriciteit en aan de netbeheerders gas. De besparingen door het marktmodel worden met name gerealiseerd bij de interne processen zoals facturering, inning en afdracht van tarieven. Deze besparingen zijn niet specifiek toe te delen aan gasaansluitingen of elektriciteitsaansluitingen. Ecorys c.s. heeft daarom de totale besparingen verdeeld naar rato van het aantal aansluitingen voor gas en elektriciteit die de netbeheerders beheren. Deze verdeling acht ACM aannemelijk aangezien het factureren, innen en afdragen van tarieven voor gas- en elektriciteitsaansluitingen op dezelfde wijze gebeurt. De besparingen op één enkele gas- of elektriciteitsaansluiting lijken daarmee niet te verschillen, hetgeen Ecorys c.s. in haar rapport zelf ook constateert.[128]

213. 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

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

[127] Zie hoofdstuk 2 Procedure.

[128] Rapport Ecorys c.s. – pagina 18

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

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

215. De in voorgaand randnummer beschreven aanpassing van de methode leidt er toe dat er specifiek voor de kosten voor dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers een andere methodische aanpassing moet worden gedaan. In de methode wordt namelijk nu twee keer gecorrigeerd voor de kosten van dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers.[129] Dit gebeurt in de eerste plaats bij de berekening van het basisjaar en de productiviteitsverandering, waar de OPEX uit de jaren 2010-2012 wordt gecorrigeerd voor het forfaitaire bedrag voor dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers. Deze correctie wordt doorgevoerd omdat deze vergoeding in de komende reguleringsperiode komt te vervallen omdat met de invoering van het marktmodel dit zgn. debiteurenrisico bij de leveranciers komt te liggen. Daarnaast worden de inkomsten voor de jaren 2014-2016 (die zijn berekend op basis van de efficiënte kosten 2013 en de x-factor) gecorrigeerd voor de besparingen als gevolg van het marktmodel. Onderdeel van deze besparingen zijn de besparingen op de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren. Beide correcties tezamen leiden tot een dubbele correctie voor dubieuze debiteuren.

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

216. Om deze dubbeltelling te corrigeren maakt ACM een inschatting van de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik in de jaren 2010-2012. Dit doet ACM door deze te baseren op de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik in de jaren 2010-2012. ACM constateert echter dat door administratieve beperkingen bij een aantal netbeheerders de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren niet goed gesplitst zijn in kleinverbruik en grootverbruik, elektriciteit en gas, en transport- en aansluitdienst en meetdienst. In deze gevallen schat ACM de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik in op basis van de verhoudingen tussen de relevante omzetgegevens. Deze werkwijze is met netbeheerders besproken in de klankbordgroep van 27 augustus 2013. Vervolgens worden (de inschattingen van) de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren kleinverbruik van de jaren 2010-2012 gemiddeld en via cpi naar het jaar 2013 gebracht. Deze inschatting voor de kosten van dubieuze debiteuren kleinverbruik 2013 wordt vervolgens van de besparingen als gevolg van het marktmodel afgetrokken. De voor het effect van dubieuze debiteuren gecorrigeerde besparingen van het marktmodel worden vervolgens gebruikt om de efficiënte kosten 2013 en 2016 te berekenen.

3) Nacalculatie inkoopkosten transport

217. 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.[130]

8.3.3.3 Productiviteitsverandering

218. 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.

[130] Zie paragraaf 8.3.3.4.

219. 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.

220. 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.[131] 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.

221. 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

222. 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

[131] 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.

productiviteitsveranderingen van netbeheerders van de drie meest recente jaren waarvan gegevens beschikbaar waren (hierna: driejarige productiviteitsverandering). Voor onderhavig methodebesluit heeft ACM dit deel van de methode heroverwogen. Reden voor deze heroverweging was het onwenselijke gevolg van de zaagtandwerking. In de vorige paragraaf heeft ACM beschreven hoe de keuze voor een enkel jaar voor de kostenmeting bijdroeg aan deze zaagtandwerking, in deze paragraaf gaat ACM verder in op de rol van de productiviteitsverandering in de zaagtandwerking.

223. 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.

224. 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 [132]

225. 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

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

productiviteitsverandering als een specifiek advies over een productiviteitsverandering voor de regionale netbeheerders.

226. 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.

227. 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.

228. Alles overwegende adviseert CEPA ACM te onderzoeken of het mogelijk is om een expliciete frontier shift[133] 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

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

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

230. 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

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

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

233. 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.

234. 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

235. 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.

236. 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.[134] 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.[135]

c. Tweede alternatief: langjarige productiviteitsverandering

237. 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.

238. 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 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.

239. 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.

[134] 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.

[135] 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

240. 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.

241. 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

242. 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.

243. 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.

244. 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.

245. 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.[136] 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 uitbreidingsinvesteringen wel afzonderlijk kunnen worden meegenomen, omdat deze niet geacht worden onderdeel te zijn van de inschatting van de langjarige productiviteitsverandering.

246. 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

[136] Voor de besparingen als gevolg van invoering van het nieuwe marktmodel geldt dat deze wel expliciet in de analyse betrokken worden (zie randnummer 252).

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

Berekeningswijze langjarige productiviteitsverandering

247. 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.

248. 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.

249. De jaarlijkse productiviteitsverandering voor jaar t wordt berekend door de verhouding tussen kosten en output[137] in jaar t te delen door de verhouding tussen kosten en output in jaar t-1.[138] 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).

250. 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

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

[138] Formule (31).

de kosten voor de ORV Lokale Heffingen niet mee worden genomen in de kostenmeting. Ook zullen de inkomsten uit de eenmalige aansluitvergoeding betrokken worden in de berekening (voor eerdere jaren zijn deze gegevens niet beschikbaar).

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

Tabel 6 Jaarlijkse productiviteitsveranderingen

Jaarlijkse productiviteitsverandering	**Gehanteerd WACC niveau**
Van 2004 naar 2005	6,60 %
Van 2005 naar 2006	6,60 %
Van 2006 naar 2007	6,20 %
Van 2007 naar 2008	5,65 %
Van 2008 naar 2009	5,50 %
Van 2009 naar 2010	5,85 %
Van 2010 naar 2011	6,20 %
Van 2011 naar 2012	6,20 %

252. 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.[139] 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. Dit houdt tevens in dat ACM de correctie van de samengestelde output, zoals beschreven in randnummer 156, niet hanteert voor de berekening van de samengestelde output ten behoeve van de berekening van de productiviteitsverandering. ACM heeft er verder aandacht voor dat de kosten en output in de opeenvolgende jaren zoveel mogelijk op basis van dezelfde

[139] Formule (32).

regulatorische accountingregels worden berekend. Tot slot zal ACM in de berekening de gerealiseerde besparingen als gevolg van de invoering van het marktmodel (zie randnummer 209 e.v.) weer optellen bij de te beschouwen kosten, om te voorkomen dat dit effect van invloed is op de gemeten productiviteitsverandering.

253. 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.

254. In het ontwerpmethodebesluit gaf ACM aan dat deze middenweg inhoudt dat ACM in haar berekening streeft naar maximale representativiteit binnen de bestaande, reeds gepubliceerde en bij netbeheerders bekende x-factorberekeningen over vorige periodes. In dit oorspronkelijke voorstel zouden geen gegevens in de berekening betrokken worden die niet reeds onderdeel waren van de oorspronkelijke berekening, dit om de administratieve lasten te beperken. Naar aanleiding van enkele zienswijzen heeft ACM besloten deze middenweg iets aan te passen om de representativiteit van de betreffende berekeningen te verhogen. Dit bleek in de meeste gevallen mogelijk te zijn zonder extra administratieve lasten. De aanpassingen naar aanleiding van deze zienswijzen betreffen de volgende:
    a. Het meenemen van een ander WACC niveau in de berekening van de jaarlijkse productiviteitsverandering. Hiervoor wordt conform de beschrijving in randnummer 251 de ex ante WACC gehanteerd die op basis van eerdere methodebesluiten voor dat betreffende jaar was vastgesteld.
    b. Het corrigeren van de gegevens over 2004 t/m 2006 voor inkoopkosten transport
    c. Het corrigeren van de volumegegevens over 2004 t/m 2006 voor het invoeren van het capaciteitstarief
    d. Het corrigeren van het kostenniveau in 2008 om rekening te kunnen houden met de overdracht van hoogspanningsnetten van de regionale netbeheerders aan TenneT.

255. Voor de productiviteitsverandering in de jaren 2007, 2008 en 2009 wordt de x-factorberekening voor de vijfde periode gebruikt; aanpassingen hierin betreffen de WACC, conform de beschrijving in randnummer 251, het niet meenemen van de inkoopkosten transport in de kosten en een correctie van het kostenniveau in 2008 om rekening te kunnen houden met de overdracht van hoogspanningsnetten van de regionale netbeheerders aan TenneT (zie beschrijving in onderstaande randnummers). Voor de productiviteitsverandering tussen 2008 en 2009 hoeft niet gecorrigeerd te worden voor de overdracht van HS-netten, omdat deze jaren in de berekening van de x-factoren voor 2011-2013 reeds vergelijkbaar waren gemaakt. 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; aanpassingen hierin betreffen de WACC, conform de beschrijving in randnummer 251, het niet meenemen van de inkoopkosten transport in de kosten en een correctie van de gegevens over 2004 t/m 2006 voor het invoeren van het capaciteitstarief (zie beschrijving in onderstaande randnummers). In het verlengde van het niet meenemen van de voor inkoopkosten transport heeft ACM ook de LUP-correctie teruggedraaid die ACM in het verleden op de kostengegevens van de jaren 2005 en 2006 had toegepast. Deze is namelijk overbodig geworden omdat deze correctie als doel had de inkoopkosten transport tussen de jaren 2004-2006 vergelijkbaar te maken. Tot slot ontbreken de gegevens over de eenmalige aansluitvergoeding voor de jaren 2004, 2005 en 2006.

256. ACM heeft de aanpassing voor de meting van de productiviteitsverandering in verband met de HS-overdracht tussen de jaren 2007 en 2008 als volgt vorm gegeven. De kosten en samengestelde output voor het jaar 2008 zijn aangepast alsof de overdracht van de HS-netten in het jaar 2008 niet heeft plaatsgevonden. Op deze wijze zijn de betreffende gegevens over de jaren 2007 en 2008 vergelijkbaar voor het meten van de productiviteitsverandering. ACM heeft voor deze aanpassing uitsluitend gebruik gemaakt van gegevens waarover ACM reeds beschikte. De drie netbeheerders die HS-netten hebben overgedragen zijn Liander, Enexis en DNWB. ACM heeft ervoor gekozen om de aanpassing van gegevens over 2008 niet uit te voeren voor DNWB. De productiviteitsverandering tussen de jaren 2007 en 2008 wordt derhalve gemeten zonder DNWB. De reden hiervoor is dat DNWB zijn HS-netten feitelijk per 1 januari 2008 heeft overgedragen, waardoor er geen betrouwbare gegevens bestaan om een inschatting voor 2008 te maken van de situatie zonder de overdracht van HS-netten. Liander heeft pas in het jaar 2009 de HS-netten overgedragen waardoor de inschatting voor 2008 van de situatie zonder de overdracht van HS-netten gemaakt kan worden. Enexis heeft per 1 november 2008 de HS-netten overgedragen, waardoor de inschatting voor 2008 van de situatie zonder de overdracht van HS-netten ook grotendeels volgt uit de aanwezige data. ACM heeft voor Enexis voor de maanden november en december een (tijdsevenredige) schatting gemaakt op basis van de data tot en met oktober. De kapitaalkosten konden in alle gevallen zonder deze schatting bepaald worden, omdat ACM nog beschikt over de gegevens (GAW en afschrijftermijnen) die nodig zijn om de kapitaalkosten van de HS-netten te berekenen.

257. De feitelijke aanpassing betreft de stijging van kapitaalkosten en operationele kosten. Tegelijkertijd dalen de inkoopkosten transport omdat er minder ingekocht hoeft te worden bij TenneT. De inkoopkosten transport worden echter niet meegenomen in de productiviteitsverandering. Naast de wijziging in kosten is er een toename van de samengestelde output. De volumes in de HS-deelmarkten worden namelijk meegenomen en afgezet tegen de wegingsfactoren. ACM heeft hierbij een schatting gemaakt van de volumes omdat de exacte volumes niet bij ACM bekend zijn. Bij het bepalen van deze aanpassingen achtte ACM het niet nodig om een additioneel informatieverzoek te doen gelet op de verwachte zeer geringe impact op de uitkomsten.

258. ACM wijzigt de samengestelde output in de jaren 2004 tot en met 2006 ten behoeve van de meting van de productiviteitsverandering op basis van de correctiemethode welke ook is gebruikt in de x-factorberekening voor de jaren 2011-2013. Deze correctiemethode houdt in dat het aandeel in de samengestelde output van de afnemerscategorieën voor kleinverbruikers[140] wordt bepaald door het sommeren van het product van de gewijzigde volumes – alsof afnemers werden gefactureerd voor capaciteitstarieven - en wegingsfactoren op basis van capaciteitstarieven. De gewijzigde volumes zijn bepaald door uit te gaan van de volumes voor vastrecht in de betreffende jaren (2004-2006). Deze zijn voor de nieuwe categorieën (> 3*25A t/m 3*35A) heringedeeld op basis van de herindeling uit de x-factorberekening voor de jaren 2011-2013. De andere categorieën (t/m 3*25A + alle 1-fase aansluitingen) hoefden niet anders ingedeeld te worden. Als wegingsfactoren heeft ACM de wegingsfactoren gebruikt uit de x-factorberekening voor 2011-2013, omdat er geen wegingsfactoren beschikbaar waren voor capaciteitstarieven in de jaren 2004-2006. De verhoudingen tussen de wegingsfactoren vindt ACM ook voor de betreffende jaren (2004-2006) representatief. De nieuwe SO's met capaciteitstarieven hebben op deze wijze wel een ander prijsniveau dan het overige deel van de SO's in deze jaren, hetgeen leidt tot ongewenste uitkomsten (in absolute zin). ACM heeft hiervoor gecorrigeerd. De correctie komt erop neer dat het aandeel in de SO's voor het gewijzigde deel gesommeerd over de jaren 2004-2006 met en zonder de aanpassing voor capaciteitstarieven in totaal gelijk zijn. Op deze wijze heeft de wijziging van de SO's alleen effect in de productiviteitsverandering door invoering van capaciteitstarieven en worden de ongewenste effecten als gevolg van verschillende prijsniveaus vermeden.

259. Tot slot moet ACM een formule hanteren om tot een getal te komen voor de verwachte productiviteitsverandering. ACM kiest er voor alle jaarlijkse productiviteitsveranderingen gelijkwaardig te behandelen. ACM heeft namelijk geen aanwijzingen dat bepaalde jaren meer of minder representatief zijn voor de verwachte productiviteitsverandering dan andere. De formule die ACM hanteert voor de berekening ontleent zij aan het rapport van CEPA, waarin het advies gegeven wordt gebruik te maken van een geometrisch gemiddelde.[141]

8.3.3.4 Efficiënte kosten per eenheid output 2013

260. 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

[140] Afnemers met een aansluiting tot en met 3*80 A op LS.

[141] Formule (33).

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, aangezien op besparingen geen productiviteitsverbetering kan worden gerealiseerd.[142] 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 de drukken in het niveau van 2013 driemaal de cpi en driemaal de productiviteitsverandering toegepast.[143]

261. 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.[144] ACM licht dit onderstaand nader toe.

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

263. 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.[145] Hierbij past ACM per jaar de inflatie toe om deze kosten uit te drukken in 2013. Gegeven de voorgeschreven werkwijze met betrekking tot inkoopkosten transport voortvloeiend uit het amendement van het lid Zijlstra[146] past ACM geen productiviteitsverandering toe op deze kosten. Het betrekken

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

[143] Formule (34).

[144] Formule (35).

[145] Formule (36).

[146] Kamerstukken II, 31 904, nr. 47.

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.

264. 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.

265. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2013 zijn de geschatte efficiënte kosten 2013 gedeeld door de samengestelde output 2013 van de gezamenlijke netbeheerders.[147]

8.3.4 Begininkomsten 2013

266. 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.[148]

8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

267. De bepaling van de eindinkomsten bestaat uit twee stappen. Ten eerste bepaalt ACM de ORV's voor elke netbeheerder in het jaar 2016 (paragraaf 0). Vervolgens bepaalt ACM de efficiënte kosten per eenheid output in het jaar 2016 (paragraaf 0). 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

[147] Formule (37) en (38).

[148] Formule (39).

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

268. 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

269. 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.[149]

270. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin zij het kabinet verzoekt om de netwerken van nutsbedrijven vrij te stellen van precariobelasting.[150] De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens om, namens het kabinet, deze motie uit te voeren.[151] 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).

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

---

[149] Formule (40).

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

[151] 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.

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

272. ACM bepaalt de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2016 op hoofdlijnen op dezelfde wijze als zij dat doet voor het jaar 2013. Voor de geschatte efficiënte kosten 2016 gaat ACM als basis uit van de efficiënte kosten 2013 zoals omschreven in paragraaf 8.3.3.4. Hier worden de inkoopkosten transport 2013 afgehaald. Eveneens telt ACM de besparingen uit hoofde van het marktmodel in het jaar 2014 hierbij op, maar vermindert deze met de besparingen in het jaar 2016.[152] 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.[153] Tot slot stelt ACM de samengestelde output in 2016 gelijk aan de samengestelde output in 2013.[154]

273. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2016 zijn de geschatte efficiënte kosten 2016 gedeeld door de samengestelde output 2016 van de gezamenlijke netbeheerders.[155]

8.4.3 Resultaat

274. 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.[156]

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

275. 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

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

[153] Formules (41) en (42).

[154] Formule (43).

[155] Formule (44).

[156] Formule (45).

netbeheerder in mindering op de begininkomsten en eindinkomsten.[157] 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.[158]

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

277. 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.

278. 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.

[157] Formule (46), (47), (48) en (49).

[158] Zie bijlage 2 bij het methodebesluit.

9 Methode tot vaststelling van de q-factor

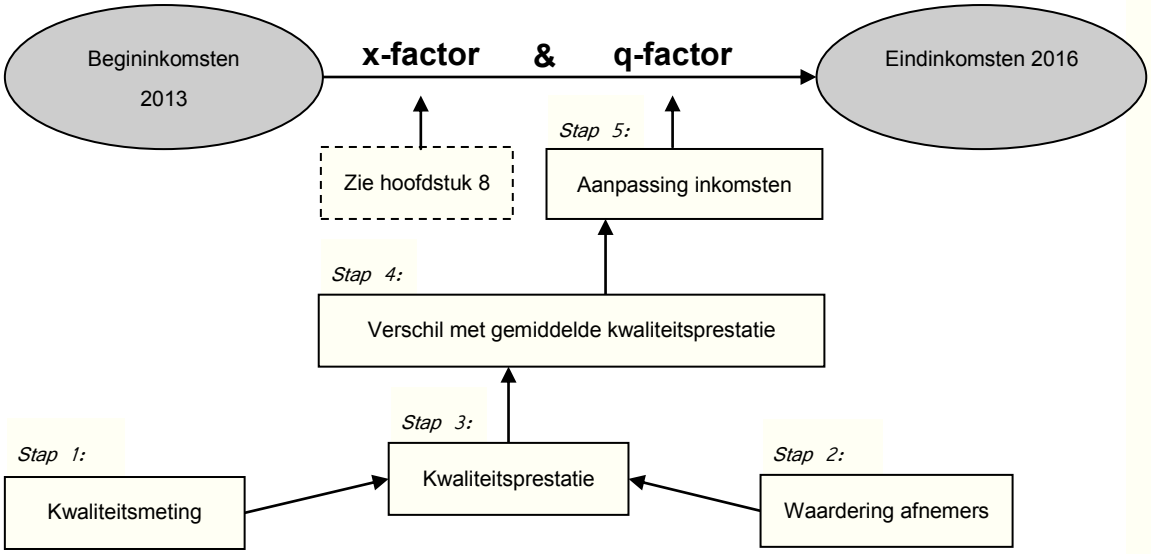
279. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de verschillende onderdelen van de methode tot vaststelling van de q-factor. Eerst gaat ACM in op de betekenis van diverse kernbegrippen die relevant zijn voor de berekening van de q-factor (zie paragraaf 9.1). In de paragrafen daarna gaat ACM in meer 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

280. In figuur 2 beschrijft ACM de samenhang tussen een aantal kernbegrippen van de methode tot vaststelling van de q-factor.

281. 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).[159] ACM maakt hierbij gebruik van de wettelijke formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet.

[159] De inflatie wordt hier buiten beschouwing gelaten.



282. 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

283. 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

284. 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

285. Betrouwbaarheid is te meten aan de hand van kwaliteitsindicatoren. De *Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas*[160] (hierna: MR Q) maakt voor de betrouwbaarheid van elektriciteitsnetten onderscheid tussen de volgende kwaliteitsindicatoren:
    - Onderbrekingsfrequentie (hierna: SAIFI[161])
    - Gemiddelde onderbrekingsduur (hierna: CAIDI[162])
    - Jaarlijkse uitvalduur (hierna: SAIDI[163])

    Deze drie indicatoren worden door de regionale netbeheerders vanaf 1 januari 2004 op een eenduidige manier geregistreerd en gerapporteerd.[164]

286. 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.[165]

287. De CAIDI van een netbeheerder wordt bepaald door het totaal aantal verbruikersminuten van een netbeheerder te delen door het totaal aantal afnemers 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.[166]

288. 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.[167]

---

[160] 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.

[161] SAIFI is de System Average Interruption Frequency Index.

[162] CAIDI is de Customer Average Interruption Duration Index.

[163] SAIDI is de System Average Interruption Duration Index.

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

[165] Formule (50).

[166] Formule (51).

[167] Formule (52).

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

289. 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 SEO[168], 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

290. De kwaliteitsmeting heeft betrekking op onderbrekingen ervaren door afnemers op het laagspanningsnet[169] (hierna: LS-net) waarvan de oorzaak ligt in het LS-net of middenspanningsnet[170] (hierna: MS-net). In de praktijk is een afnemer een huishouden, een kleinzakelijk bedrijf (hierna: MKB-bedrijf) of een grootverbruiker.

291. Storingen in een hoogspanningsnet[171] (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

292. 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

---

[168] "Op prijs gesteld, maar ook op kwaliteit", SEO, Amsterdam, 2004 (hierna: SEO 2004).

[169] 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.

[170] 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.

[171] 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

293. 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

294. 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.

295. In het onderhavige geval is ook van belang dat de kwaliteitsprestatie wordt gebaseerd op de waardering van afnemers (zie randnummer 289) 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.

296. De correctie wordt alleen toegepast op de SAIFI voor het MS-net. Immers, alleen storingen in het MS-net[172] en met betrekking tot de indicator SAIFI[173] 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

[172] Op het LS-net zijn geen onderliggende netbeheerders.

[173] De indicator CAIDI bevat slechts getroffen afnemers en deze worden niet dubbel geteld.

voegen,[174] 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.[175] Het aantal eigen afnemers van een netbeheerder is gelijk aan het totaal aantal afnemers op het LS-net van een netbeheerder.

297. De correctie op het aantal getroffen afnemers[176] wordt net als in de vijfde reguleringsperiode voor 95% in rekening gebracht bij de bovenliggende netbeheerder en voor 5% bij de onderliggende netbeheerder.[177] 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.

298. 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.[178]

Voorziene onderbrekingen en force majeure uitgesloten

299. 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.

300. *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 reguleringssystematiek, 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.[179] Het gaat meestal om incidenten die uitzonderlijk veel schade aan de voorziening toebrengen, die een substantieel deel van de afnemers

[174] Formule (53).

[175] Formule (54).

[176] Formule (55).

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

[178] Formule (56).

[179] 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

301. 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

302. 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 2009[180]). 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.

303. 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 huishoudens[181] en een waarderingsfunctie[182] voor MKB-bedrijven.

304. 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

[180] "Waardering van stroomstoringen", SEO, Amsterdam, 2009.

[181] Formule (57).

[182] Formule (58).

waarderingsfuncties zijn reeds gebruikt voor de vijfde reguleringsperiode en zullen met toepassing van de cpi ook voor de zesde reguleringsperiode gebruikt worden.[183]

Geen aparte waarderingsfunctie voor grootverbruikers

305. 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 onderzoek[184] 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

306. 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.

307. 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.

308. 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.[185] Ook is het totale aantal afnemers per netbeheerder bekend.

---

[183] Formule (59) en (60).

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

[185] 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 benadering[186] van het gemiddelde welvaartsverlies van een afnemer in het gebied van de netbeheerder in een bepaald jaar.[187]

309. In het geval van een bovenliggende of onderliggende netbeheerder wordt de SAIFI gecorrigeerd voor dubbeltellingen in het aantal afnemers als beschreven in randnummer 296. Met deze correctie komt de kwaliteitsmeting meer overeen met de door de afnemer ervaren kwaliteit, als beschreven in paragraaf 9.2. Hierdoor is de berekende kwaliteitsprestatie een betere afspiegeling van de werkelijke prestatie van de netbeheerder.

310. 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.[188] 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.

311. 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).[189]

312. 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-

[186] 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.

[187] Formule (61).

[188] Formule (62).

[189] 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.[190] 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

313. 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.

314. De waardering van het gemiddelde kwaliteitsniveau fungeert als maatstaf voor de q-factor.[191] 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).[192]

315. 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.[193]

---

[190] 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.

[191] Zie ook paragraaf 9.1.

[192] Formule (63).

[193] Formule (64).

316. 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

317. 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

318. 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.

319. 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.

320. De q-factor wordt per reguleringsperiode per netbeheerder bepaald.[194] 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.[195] 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.[196]

Correctie Q-bedrag

321. 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

[194] Zie artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

[195] Formule (65).

[196] 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

322. 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 Conclusie en algemene beschouwing q-factor

323. 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.

324. 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.

325. 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 markt[197] 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.

326. 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 waarderingsfuncties[198] zoals in 2012 vastgesteld door onderzoeksbureau Blauw Research B.V. (hierna: Blauw). Zie paragraaf 9.8 voor een nadere beschrijving van dit onderzoek.

327. 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.[199] Ook is het elektriciteitsverbruik van

[197] 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.

[198] "Waardering stroomonderbrekingen 2012", Blauw, Rotterdam, 2012.

[199] Bron: CBS Statline - ICT gebruik van huishoudens naar huishoudkenmerken. http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71102ned&D1=a&D2=0-5&D3=a&HD=090713-1042&HDR=G1,G2&STB=T

huishoudens sinds 1990 met 1,7% toegenomen[200] en steeg bijvoorbeeld de omzet van online winkelen in Nederland van 2,8 miljard euro in 2005 naar 9,8 miljard euro in 2012.[201] 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.

328. 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.

9.8 Voornemen voor zevende reguleringsperiode

329. 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.

330. 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.

---

[200] 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

[201] 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

331. 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

332. Het onderzoek van Blauw heeft tot doel om de waardering van stroomonderbrekingen door huishoudens en MKB-bedrijven opnieuw vast te stellen.

333. 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 vignettenmethode[202] 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.

334. 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

335. 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

[202] 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

336. In eerste instantie leverde Blauw waarderingsfuncties op die qua vorm sterk leken op de waarderingsfuncties van SEO, dus met vier aparte functies voor verschillende waardes 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.

337. Vanwege de discussies tijdens de voorbereiding van onderhavig besluit heeft ACM besloten om Blauw een aanvullende opdracht[203] te geven om te onderzoeken of het mogelijk was om een eenvoudigere 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.

338. 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.[204] 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).

339. 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

[203] "Vereenvoudiging model waardering stroomonderbrekingen", Blauw, Rotterdam, 2013.

[204] Formule (66) en (67).

waarvoor de afnemer compensatie wenst te ontvangen van de netbeheerder. Hier wordt met de term ‘kwaliteitsniveau’ gedoeld op een combinatie van een bepaalde onderbrekingsduur en –frequentie.

340. 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

341. Uit de overleggen voor de voorbereiding van onderhavig besluit 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.

342. ACM deelt deze bezwaren van de netbeheerders niet. Zoals reeds beschreven vanaf randnummer 331 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.

343. 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.

344. 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 waarderingsfuncties hieraan bijdraagt.

345. 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 waarderingsfuncties 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.

346. ACM acht de overgang naar de waarderingsfuncties van Blauw dan ook wenselijk en is van mening dat de keuze voor de nieuwe waarderingsfuncties van Blauw vanaf de zevende reguleringsperiode de stabiliteit van de regulering van kwaliteit niet schaadt. De aanpassing van de waarderingsfuncties 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

347. 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.

348. 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.

349. 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.

350. ACM baseert de schatting van de rekenvolumina voor de zesde reguleringsperiode op de volumegegevens van alle netbeheerders uit de jaren 2010, 2011 en 2012.[205] 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.

351. 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.

352. 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

[205] Formule (68).

samengestelde output. In paragraaf 8.2.3 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.

353. 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

354. 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 geschatte gegevens, namelijk voor de kosten voor de factor lokale heffingen. Daarnaast betreft het een correctie voor de inkoopkosten transport. In dit hoofdstuk zal ACM het voornemen voor deze correcties nader uitwerken.

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

Lokale heffingen

356. 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.*

357. 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*".[206]

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

359. 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.

360. ACM acht nacalculatie van deze kostenpost noodzakelijk, omdat er door de voortgaande politieke discussie over het al dan niet afschaffen van de precariobelasting onzekerheid bestaat of lokale overheden de komende jaren nog wel precariobelasting kunnen heffen en

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

dus of netbeheerders wel geconfronteerd worden met deze kostenpost.[207] 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.

361. 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

362. 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.[208] 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.

363. 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.

364. 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 cpi toe te passen.[209] 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.

---

[207] Zie paragraaf 8.4.1.

[208] Kamerstukken II, 31 904, nr. 47.

[209] Deze zin is gewijzigd naar aanleiding van een zienswijze van Netbeheer Nederland.

365. 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.

366. 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.

367. 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.

368. 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 reguleringsmethodiek 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 volumeniveau 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

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.

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

Autoriteit
Consument & Markt

Ontwerpbesluit

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

Ontwerpbesluit

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.