

Openbaar Besluit

Ons kenmerk: ACM/DJZ/2015/205661_OV

Zaaknummer: 14.0126.52.1.02

Datum: 30 september 2015

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van het bezwaar van Stedin Netbeheer B.V. tegen het besluit van 9 april 2014 met kenmerk ACM/DE/2014/200505 tot vaststelling van de gestandaardiseerde activawaarde van meetinrichtingen voor elektriciteit en gas van kleinverbruikers op grond van artikel 4a, derde lid, van de Regeling meettarieven.¹

1. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 9 april 2014 als bedoeld in artikel 4a, derde lid, van de Regeling meettarieven (hierna: Regeling) heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) van meetinrichtingen voor elektriciteit en gas van kleinverbruikers vastgesteld (hierna: het bestreden besluit).
2. Tegen dit besluit heeft Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin) op 19 mei 2014 op nader aan te voeren gronden bezwaar gemaakt.
3. Op 4 juni 2014 heeft ACM een ontvangstbevestiging gestuurd en aangegeven dat, overeenkomstig het telefonisch onderhoud van 27 mei 2014, de termijn voor het aanvullen van de gronden van het bezwaar nog nader zal worden afgestemd.²
4. Bij brief van 3 september 2014 heeft ACM Stedin in de gelegenheid gesteld haar gronden van bezwaar uiterlijk op 12 oktober 2014 in te dienen.³
5. Op 10 oktober 2014 heeft Stedin de gronden van het bezwaar nader aangevuld.
6. Op 16 oktober 2014 heeft ACM de ontvangst van de gronden van bezwaar bevestigd en onder verwijzing naar het telefonisch onderhoud van 15 oktober bevestigd dat de hoorzitting om de bezwaren mondeling nader toe te lichten zou worden uitgesteld. Daarbij heeft zij bevestigd dat met instemming van Stedin de behandeling van de bezwaren zal worden aangehouden, in ieder geval tot nadat het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) een (tussen)uitspraak zal hebben gedaan in de beroepen inzake de zgn. methodebesluiten 2014-2016 (procedures met nummers AWB 13/966 W1 en AWB 13/868 W1).⁴ Op 18 december 2014 is, na bericht van verder uitstel van de uitspraak van het CBb, telefonisch afgesproken de behandeling van dit bezwaar langer aan te houden.
7. Op 22 april 2015 heeft ACM na overleg met Stedin besloten tot voortzetting van de behandeling

¹ Regeling van 18 november 2010, Staatscourant 2010, nr. 18248, inclusief wijzigingen: www.wetten.nl.

² Kenmerk: ACM/DJZ/2014/203300.

³ Kenmerk: ACM/DJZ/2014/205021.

⁴ Kenmerk: ACM/DJZ/2014/205930.

Openbaar Besluit

van het bezwaar en op 28 april heeft zij de uitnodiging voor de hoorzitting verzonden.

8. Op 28 mei 2015 heeft ten kantore van ACM de hoorzitting plaatsgevonden.
9. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 25 juni 2015 aan Stedin is toegezonden.⁵ Daarbij heeft ACM tevens een aantal aanvullende vragen naar aanleiding van de hoorzitting gesteld en verzocht deze informatie uiterlijk 17 juli 2015 te leveren. Het besluit op bezwaar is met zes weken verdaagd en ACM heeft Stedin verzocht in te stemmen met verder uitstel tot 11 september 2015.
10. Per e-mail van 17 juli 2015 heeft Stedin ingestemd met dit verdere uitstel en heeft zij de reactie op de hoorzitting en de aanvullende vragen gegeven.⁶
11. Op 9 september 2015 heeft ACM Stedin verzocht schriftelijk in te stemmen met uitstel van het besluit op bezwaar tot 2 oktober 2015.⁷ Per e-mail van 22 september 2015 heeft Stedin hiermee ingestemd.⁸

2. Het bestreden besluit

12. ACM heeft tot taak de meettarieven voor kleinverbruikers van gas en elektriciteit vast te stellen. In het kader van de overgang naar een methode van tariefvaststelling op basis van kostenoriëntatie, moet ACM de kosten in het meetdomein monitoren. Het bestreden besluit vormt het startpunt van deze monitoring. Hierin stelt ACM op grond van artikel 4a, derde lid, van de Regeling de GAW voor iedere netbeheerder in het meetdomein vast, alsmede de start-GAW. Dit is de initiële hoogte van de GAW ultimo 2010 voor elektriciteit en ultimo 2011 voor gas. Bovendien heeft ACM in het bestreden besluit het door haar gehanteerde beoordelingskader en de daarin gemaakte keuzes bij de methode voor de vaststelling van de start-GAW en de afschrijvingsschema's daarbij (vanaf het jaar 2011 voor elektriciteit en vanaf het jaar 2012 voor gas) beschreven en nader gemotiveerd, zowel in algemene zin als voor de toepassing op elke netbeheerder afzonderlijk.⁹
13. Bij het bepalen van de GAW per netbeheerder en de afschrijvingsschema's in het meetdomein elektriciteit en het meetdomein gas gaat ACM per netbeheerder en per investeringsjaar uit van de netto investeringen van de netbeheerder die hebben plaatsgevonden ten behoeve van het meetdomein. Met netto investering bedoelt ACM het saldo van betaalde aanschafprijzen, gebaseerd op historische kosten, minus (eventueel) daarvoor ontvangen vergoedingen.¹⁰

⁵ Kenmerk: ACM/DJZ/2015/203560.

⁶ Kenmerk: ACM/2015/305581.

⁷ Kenmerk: ACM/DJZ/2015/205242.

⁸ Kenmerk: PV 2015306995.

⁹ Bestreden besluit, randnummers 1-7; randnummers 29-60.

¹⁰ Bestreden besluit, randnummer 52.

Openbaar Besluit

14. Ingevolge de Regeling worden de RAR¹¹ gebruikt ten behoeve van de kostenmonitoring. Deze RAR geven invulling aan de standaard voor financiële verslaggevingsregels waarmee (onder andere) kosten van netbeheerders door ACM objectief en vergelijkbaar kunnen worden bepaald. In de RAR wordt onder andere bepaald welke activa tot het meetdomein behoren en wat de gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen hierbij zijn. Het bestreden besluit noemt in randnummer 40 de soorten activa die ACM gebruikt bij de methode. Onder de hoofdactiva vallen de 'meetinrichtingen en toebehoren, inclusief aanschaf en installatie'. De RAR maken daarbij geen onderscheid tussen reguliere meterplaatsingen en meterplaatsingen op aanvraag.
15. In het bestreden besluit heeft ACM, voor zover in het kader van deze procedure van belang, beschreven dat zij voor het vaststellen van de start-GAW uitgaat van de gegevens die de netbeheerders overeenkomstig de informatieverzoeken van ACM hebben aangeleverd en hoe zij met deze gegevens omgaat.¹² Daarin heeft ACM toegelicht dat zij per jaar aantallen heeft opgevraagd met betrekking tot hoofdactiva. Zij heeft dit gedaan om op basis hiervan eventuele schattingen te kunnen doen indien de opgegeven activa naar haar oordeel niet volledig of niet (geheel) betrouwbaar waren.¹³
16. Uit het bestreden besluit en de totstandkoming daarvan volgt dat daarbij drie situaties worden onderscheiden:
 - (a) indien op basis van de volledig aangeleverde gegevens de ontvangen vergoedingen met betrekking tot het plaatsen van meters concreet zijn vast te stellen, gaat ACM bij haar vaststelling van die gegevens uit.
 - (b) indien op basis van de volledig aangeleverde gegevens duidelijk is dat in het geheel geen vergoedingen zijn ontvangen, blijft de waarde die voor de verdere berekening wordt gehanteerd '0'. ACM kan dit vaststellen indien de netbeheerders aantonen dat de aanschafprijs een netto investering is. In dat geval is de aanschafprijs namelijk gelijk aan de netto investering. Daarnaast kunnen de netbeheerders aantonen dat zij het beleid hebben om geen bijdragen van klanten te vragen bij het plaatsen van meters, ook al is het een aanvraag van een klant die een meter wil wisselen.¹⁴
 - (c) indien de gegevens niet volledig zijn of op basis daarvan niet ondubbelzinnig kan worden vastgesteld dat geen vergoedingen zijn ontvangen, gaat ACM over tot schatting van de ontvangen vergoedingen. De wijze waarop die schatting wordt uitgewerkt, namelijk op basis van sectorgemiddelden, is in het bestreden besluit nader uiteengezet.¹⁵
17. De toepassing van de hiervoor besproken systematiek heeft ertoe geleid dat ACM op basis van de door Stedin aangeleverde informatie is overgegaan tot schatting. ACM heeft dit in haar e-mail van 19 juli 2012 gemotiveerd. Daarin heeft zij geconcludeerd dat geen sprake is van "aantoonbaar bewijs van de hoogte van de vergoedingen in de betreffende jaren".¹⁶ In haar reactie daarop van 24 juli 2012 heeft Stedin bevestigd geen bezwaar te hebben tegen het vervolgen van de aangekondigde wijze van schatting op basis van de door haar aangeleverde

¹¹ Regulatorische Accounting Regels, zie juridisch kader en het bestreden besluit, randnummers 24-25 en 39-40.

¹² Bestreden besluit, randnummers 61-75.

¹³ Bestreden besluit, randnummer 63.

¹⁴ Zie hierover ook de e-mail van ACM van 22 juni 2012, waarnaar Stedin verwijst in randnummer 11 van haar aanvullend bezwaarschrift.

¹⁵ Bestreden besluit, met name randnummers 73-74.

¹⁶ Vermeld in randnummer 13 van het aanvullend bezwaarschrift van Stedin.

Openbaar Besluit

module met goedkeurende accountantsverklaring.¹⁷ In het bestreden besluit heeft ACM dan ook de start-GAW's van Stedin voor elektriciteit en gas vastgesteld op basis van de schatting van de voor de meterplaatsingen door Stedin ontvangen vergoedingen.

3. Bezwaargronden

Aanvullend bezwaarschrift

18. In haar aanvullend bezwaarschrift heeft Stedin aangegeven dat haar bezwaar er in de kern op ziet dat ACM in het bestreden besluit, in strijd met de daarin geformuleerde uitgangspunten, in haar berekening voor een aantal jaren de door Stedin ontvangen vergoedingen heeft geschat, c.q. heeft vastgesteld op de gemiddelde vergoedingen die in de sector zijn ontvangen.¹⁸
19. Ter onderbouwing hiervan voert Stedin in haar gronden een aantal naar haar mening relevante feiten aan, die als volgt kunnen worden samengevat.¹⁹
20. Ten behoeve van de vaststelling van de start-GAW per netbeheerder in het meetdomein heeft ACM bij de netbeheerders per soort actief over een specifieke periode gegevens opgevraagd. Daarnaast heeft ACM per jaar de aantallen opgevraagd met betrekking tot hoofdactiva, om op basis daarvan eventuele schattingen te kunnen doen indien zij van mening zou zijn dat de opgegeven activagegevens niet volledig of niet (geheel) betrouwbaar waren.
21. Stedin voert aan dat zij heeft aangegeven en onderbouwd dat zij als beleid heeft bij reguliere meterplaatsingen op initiatief van de netbeheerder geen vergoedingen bij klanten te innen en bij meterwisselingen of plaatsingen op aanvraag c.q. initiatief van de klant wel vergoedingen voor operationele plaatsingskosten te innen. Nadat ACM haar geschatte vergoedingen had toegewezen, heeft Stedin (opnieuw) toegelicht dat en waarom dit ten onrechte was gebeurd en dat de schattingen van het sectorgemiddelde voor Stedin negatief uitpakken.²⁰ Als gevolg van deze toerekening zijn namelijk de netto-investeringen in de relevante activa in die jaren significant lager vastgesteld, en zijn vervolgens voor Stedin ook de start-GAW's voor elektriciteit en gas (gelijk aan de restwaarden van de relevante activa, i.e. de netto-investeringen minus de gehanteerde afschrijvingen) significant lager vastgesteld, aldus de gronden.
22. Een gevolg van deze vaststelling is dat ACM in de margebesluiten voor Stedin te hoge marges heeft vastgesteld, waardoor de door ACM later vast te stellen toegestane tarieven voor Stedin in negatieve zin zullen worden beïnvloed. Dit is voor Stedin aanleiding geweest om bezwaar te maken.
23. Stedin acht dit onaanvaardbaar, omdat zij afgezien van een éénmalig bijgeboekt bedrag aan vergoedingen voor elektriciteitsmeters in de periode tot 1997, geen enkele activavergoeding heeft ontvangen voor regulier geplaatste meters of voor op aanvraag geplaatste meters en licht

¹⁷ Openbaar dossier, stuk 240.

¹⁸ Aanvullend bezwaarschrift Stedin, randnummer 7, onder verwijzing naar het bestreden besluit, randnummers 73-74.

¹⁹ Aanvullend bezwaarschrift Stedin, randnummers 8-14.

²⁰ Aanvullend bezwaarschrift Stedin, randnummer 14: ACM heeft in het bestreden besluit aan Stedin voor elektriciteit per jaar een geschat bedrag van EUR 2,1 miljoen, en voor gas per jaar een geschat bedrag van EUR 1,37 miljoen aan ontvangen vergoedingen toegerekend aan ontvangen vergoedingen.

Openbaar Besluit

dit nader toe onder verwijzing naar eerder in de procedure ingebrachte gegevens.

24. In (onder andere) de e-mail aan ACM van 5 juli 2012 had Stedin opgemerkt vergoedingen te hebben ontvangen ter zake van “meterwissels of plaatsingen op aanvraag van de klant”. Zij geeft aan dat het hier gaat om vergoedingen voor operationele kosten (of OPEX), zoals voorrijkosten van de monteur. Het betreft expliciet niet vergoedingen ter zake van de (activawaarde van de) meter die zijn meegenomen bij de berekening van de kapitaalkosten (of CAPEX). Het gaat hier naar de mening van Stedin dan ook niet over vergoedingen die relevant zijn voor of betrokken zouden moeten worden bij de berekening van de start-GAW's voor elektriciteit en gas van Stedin. Stedin biedt aan haar administratie op dit punt nader toe te lichten en/of te laten controleren door een externe accountant. Hiermee kan ACM dan ook beschikken over “aantoonbaar bewijs van de hoogte van vergoedingen” dat zij nodig zou hebben bij de berekening van de start-GAW's voor Stedin.²¹
25. Stedin verzoekt ACM dan ook om in bezwaar, bij de (her)berekening van de start-GAW geen schattingen toe te passen, maar uit te gaan van het feit dat Stedin – afgezien van één met name genoemde uitzondering – geen enkele relevante vergoeding heeft ontvangen. Het toch toepassen van een schatting is naar haar mening in strijd met:
- (i) randnummer 30 van het bestreden besluit, waarin ACM toelicht dat het bestreden besluit ten dienste staat van de monitoring van de netbeheerspecifieke kosten, zodat de specifieke kosten en opbrengsten van de individuele netbeheerders in absolute zin een belangrijke betekenis hebben;
 - (ii) randnummer 35 van het bestreden besluit, waarin ACM toezegt in haar methode zoveel mogelijk gebruik te zullen maken van objectieerbare gegevens;
 - (iii) randnummer 36 van het bestreden besluit, waarin ACM aangeeft dat netbeheerders gelet op het uitgangspunt van redelijkheid niet meer maar ook niet minder moeten kunnen verdienen dan de werkelijk gemaakte kosten;
 - (iv) randnummers 54 van het bestreden besluit, waarin ACM stelt dat de toegepaste methode een resultaat moet opleveren dat “recht doet aan de verschillen in de opbouw van de activa die er tussen netbeheerders kunnen bestaan en aan het detailniveau van de bij ACM beschikbare gegevens”.²²
26. In randnummer 22 van haar aanvullend bezwaarschrift voegt Stedin hieraan toe dat de toepassing van schattingen in het besluit op bezwaar in weerwil van het voorgaande tevens in strijd zou zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel.
27. Ten slotte voert Stedin aan dat het door ACM bij de schattingen voor elektriciteit gehanteerde sectorgemiddelde vergoedingspercentage willekeurig is. ACM heeft dit percentage berekend door de totaal in de sector ontvangen vergoedingen te delen door het totaal van de aanschafprijzen en komt zo op een sectorgemiddeld vergoedingspercentage van 3,5% voor elektriciteit en 2,4% voor gas. Op het niveau van de individuele netbeheerders blijkt echter dat de vergoedingspercentages sterk verschillen per netbeheerder en is er sprake van een geheel verschillend beleid. Middeling van de percentages gaat hieraan totaal voorbij, aldus Stedin, en ook om deze reden kunnen dan ook volgens haar de in het bestreden besluit toegepaste

²¹ Aanvullend bezwaarschrift Stedin, randnummers 18-20.

²² Aanvullend bezwaarschrift Stedin, randnummer 21.

Openbaar Besluit

schattingen geen stand houden.²³

Hoorzitting

28. Tijdens de hoorzitting van 28 mei 2015 heeft Stedin nader toegelicht wat zij met deze procedure beoogt: ondanks de eerdere onduidelijkheden in de aanlevering van haar gegevens, kan volgens haar op basis van de aangeleverde gegevens ondubbelzinnig worden vastgesteld dat Stedin haar cijfers precies op orde heeft en dat moet worden geconcludeerd dat ACM daarom niet aan schatting toekomt. Indien ACM in dat verband nog extra gegevens van Stedin of van de accountant wenst, dan kan hiervoor worden zorggedragen. De procedure kan worden beperkt tot het primaire punt dat ACM niet van schattingen hoeft uit te gaan.²⁴
29. Naar aanleiding hiervan heeft ACM nadere vragen gesteld om de onvolledige gegevens zodanig aangevuld te krijgen dat alsnog kan worden vastgesteld dat door Stedin in de periode waarop de relevante informatie ziet inderdaad geen enkele vergoeding is ontvangen voor het plaatsen van meters, en bevestigt te krijgen dat de daartoe relevante informatie overeenkomstig de door ACM gehanteerde methode is aangeleverd.

4. Juridisch kader

30. Voor de beschrijving van het relevante juridisch kader van dit besluit verwijst ACM naar het bestreden besluit, hoofdstuk 2, randnummers 8 tot en met 27.

5. Overwegingen

31. Gelet op het voorgaande bespreekt ACM hierna allereerst de grond van Stedin dat ACM in het geheel niet aan een schatting van de voor meterplaatsingen ontvangen vergoedingen had mogen toekomen, omdat (inmiddels) op basis van volledige en ondubbelzinnige gegevens kan worden vastgesteld dat Stedin geen vergoedingen heeft ontvangen voor meterplaatsingen (5.1). Vervolgens bespreekt ACM de grond van Stedin dat ACM de algemene uitgangspunten uit haar eigen besluit zou hebben genegeerd en de grond dat de toepassing van schattingen in strijd zou zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel (5.2). Ten slotte bespreekt ACM de laatste grond van Stedin, waarin Stedin de concrete invulling van de schatting door ACM in het bestreden besluit aanvecht en deze als willekeurig aanmerkt (5.3).

5.1 ACM mocht tot schatting overgaan: uit de aangeleverde gegevens blijkt onvoldoende dat Stedin geen vergoedingen heeft ontvangen voor het plaatsen van meters

32. Uit de door Stedin ingediende gronden van bezwaar en hetgeen zij in aanvulling daarop tijdens de hoorzitting van 28 mei 2015 heeft aangevoerd, leidt ACM af dat Stedin van mening is dat ACM beschikt over volledige en ondubbelzinnige informatie om op basis daarvan te kunnen vaststellen dat de door Stedin ontvangen vergoedingen voor meterplaatsingen een waarde "0" blijven behouden. Zij voert daartoe aan dat het beleid was om geen vergoedingen te vragen en

²³ Aanvullend bezwaarschrift Stedin, randnummer 23.

²⁴ Verslag hoorzitting 28 mei 2015, p. 3-4.

Openbaar Besluit

dat daarop één uitzondering bestaat, namelijk het eenmalige bedrag van EUR 492.000 aan ontvangen vergoedingen voor elektriciteitsmeters in de periode tot 1997.²⁵ Daarnaast verwijst Stedin naar het feit dat de door haar ontvangen vergoedingen voor het plaatsen van meters op aanvraag betrekking hebben op de OPEX en zijn gesaldeerd en daarmee in het kader van de vaststelling van de GAW geen rol spelen. Op deze twee punten gaat ACM hierna verder in.

5.1.1 De uitleg van het bedrag van EUR 492.000 als eenmalig ontvangen vergoeding voor reguliere meterplaatsingen

33. Tijdens de hoorzitting is uitgebreid over het bedrag van EUR 492.000 aan (mogelijk) ontvangen vergoedingen gesproken.²⁶ Stedin heeft toegelicht dat volgens haar over dit bedrag in het proces van de informatieverzoeken ter voorbereiding van het bestreden besluit een misverstand is ontstaan. ACM had geconstateerd dat Stedin de door haar ontvangen vergoedingen op 'nihil' had gezet. Omdat nadere onderbouwing hiervan ontbrak, heeft zij hier destijds aanvullende vragen over gesteld. Stedin heeft hierop gereageerd in een antwoordbrief van 16 mei 2012, waarin zij het bedrag van EUR 492.000 uit 1996 opnam als bedrag "waarvan niet kan worden uitgesloten dat het moet worden gekwalificeerd als een bedrag waarmee in de GAW rekening moet worden gehouden". Zij voert aan dat als dit bedrag al eerder als aparte post was gemeld, ACM niet tot schatting had behoeven over te gaan. Het feit dat dit bedrag al gesaldeerd in de activawarde was opgenomen in het in eerste instantie aangeleverde totaalbedrag, was eigenlijk voorafgaand aan de hoorzitting niet volledig helder, maar nu wel. Ook de e-mailwisselingen die als bijlage bij de bezwaargronden zijn gevoegd wijzen hoogstens op minder handig opereren van Stedin, maar kunnen er volgens haar in ieder geval niet toe leiden dat ACM tot schatting overgaat. In dit bezwaar wil Stedin dan ook bewerkstelligen dat ACM besluit af te zien van schatting, omdat er geen reden is om te schatten.²⁷ Er zijn volgens haar voldoende gegevens beschikbaar om te kunnen vaststellen dat nooit sprake is geweest van ontvangen vergoedingen, en eventuele aanvullende gegevens kan zij alsnog verschaffen, desgewenst voorzien van een herbevestiging van de accountant.

34. ACM heeft naar aanleiding van de hoorzitting besloten Stedin in de gelegenheid te stellen haar stellingen nader te onderbouwen en aangekondigd hierover nadere vragen te zullen stellen om voldoende bewijs te vergaren ten behoeve van het door haar te nemen besluit op bezwaar. Zij heeft Stedin daartoe de volgende twee vragen voorgelegd:

"1. Stedin stelt dat het haar beleid is om geen vergoedingen bij klanten te innen voor reguliere meterplaatsingen (meterplaatsingen op initiatief van de netbeheerder). Daarop is blijkens het bezwaarschrift één uitzondering gemaakt, namelijk het bedrag van EUR 492.000 in 1996 in de regio Rotterdam voor elektriciteitsmeters.²⁸

ACM verzoekt Stedin hierover het volgende:

- a. Bewijs dat de door Stedin opgegeven waarde voor kosten aan activa voor het jaar 1996 (ten aanzien van het meetdomein elektriciteit) de waarde is nadat het bedrag van EUR 492.000 hierop in mindering is gebracht. Hierbij wordt bedoeld op het door*

²⁵ Aanvullend bezwaarschrift, randnummer 21.

²⁶ Verslag hoorzitting 28 mei 2015, p. 2-9.

²⁷ Verslag hoorzitting 28 mei 2015, p. 3, p. 6 en p. 8.

²⁸ Zie aanvullend bezwaarschrift van 10 oktober 2014, randnummer 10.

Openbaar Besluit

Stedin ingevulde informatieverzoek GAW meetdomein Elektriciteit en Gas met de aan ACM verstrekte controleverklaring van 30 maart 2012.

- b. Een assurancerapport van een accountant met een oordeel over het door Stedin verstrekte bewijs naar aanleiding van de voorgaande vraag.*

- 2. ACM wil, in het verlengde van vraag 1, zekerheid hebben dat voor reguliere meterplaatsingen vanaf 1997 geen sprake is geweest van vergoedingen voor elektriciteit en gas.*

ACM verzoekt Stedin hierover het volgende:

- a. Bewijs (bijvoorbeeld via beleidsdocumenten) dat vanaf het jaar 1997 géén vergoedingen, anders dan de normale meterhuur, zijn gevraagd van afnemers bij het plaatsen van reguliere meterplaatsingen; dit voor zowel gas als elektriciteit.*
- b. Bewijs dat het bedrag van EUR 492.000 voor reguliere meterplaatsingen voor elektriciteit in het jaar 1996 blijkt uit uw administratie, en dat dit de enige ontvangen vergoeding is, vanaf 1996, voor reguliere meterplaatsingen.*
- c. Een assurancerapport van een accountant met een oordeel over het door Stedin verstrekte bewijs naar aanleiding van beide voorgaande vragen."*

35. In haar schriftelijke beantwoording op deze vragen van 17 juli 2015 heeft Stedin aangevoerd dat bij nader inzien het bedrag van EUR 492.000 niet in 1996 thuishoorde, zoals tot dan toe steeds is aangegeven, maar in 1995, dus het boekjaar dat buiten de informatieverzoeken van ACM viel. Stedin concludeert dat deze nieuwe informatie "een groot effect op de gedane uitspraken en aannames tijdens de hoorzitting" heeft. Zij voegt daaraan toe:

"1995 viel niet in het bereik van het informatieverzoek. Daarmee kan (opnieuw) gesteld worden dat het door de externe accountant onderzocht object juist is aangeleverd en daarin staat voor alle gevraagde jaren geen bijdrage vermeld. Stedin heeft onterecht de indruk gewekt dat het mogelijk zou dat zijn de externe accountant bijdrages over het hoofd heeft gezien. Omdat het object juist is aangeleverd is daarmee geen reden om de toen geleverde assurance nu opnieuw ter discussie te stellen. De externe accountant kan verder geen bewijs uit het ongerijmde leveren."

36. Ter ondersteuning van het voorgaande heeft Stedin bij de beantwoording van de eerste vraag van ACM toegelicht dat de boekingsregels die waren geboekt op 1 januari 1996 effectief behoren bij jaarlaag 1995 en ter ondersteuning een screenshot meegestuurd van het activa raster van Stedin. Op grond daarvan concludeert zij dat de eerder verstrekte gegevens in de informatieverzoeken van ACM van 30 maart 2012 juist zijn "en derhalve een aanvullende accountantsverklaring niet nodig is".
37. Met betrekking tot de tweede vraag van ACM geeft Stedin aan dat er geen (beleids)documenten zijn waaruit blijkt dat er een vergoeding wordt gevraagd voor plaatsing en dat er evenmin documenten zijn waarin staat dat er niet om een vergoeding wordt gevraagd. De in de onderdelen a. en b. van vraag 2 verzochte nadere ondersteuning van de stelling dat er vanaf 1997 resp. 1996 geen vergoedingen zijn ontvangen voor reguliere meterplaatsingen met uitzondering van het bedrag van EUR 492.000 (dat volgens Stedin aan 1995 moet worden toegerekend) ontbreekt dan ook.

Openbaar Besluit

38. Uit het voorgaande kan ACM niet anders dan concluderen dat in aanvulling op de informatie die eerder in de procedure is verschaft naar aanleiding van de informatieverzoeken geen nieuwe onderbouwing is gekomen van de stelling dat geen vergoedingen voor de plaatsing van meters zijn ontvangen. De stelling dat het genoemde bedrag van EUR 492.000 op jaarlaag 1995 zag, zou op zichzelf juist kunnen zijn, maar in dat geval zou tevens bewijs voor handen moeten zijn van een beleidswijziging met betrekking tot het vragen van vergoedingen tussen 1995 en 1996. Onderbouwing van deze stelling ontbreekt echter, terwijl ACM Stedin expliciet in de gelegenheid heeft gesteld deze alsnog te leveren.
39. Hieruit volgt dat op dit onderdeel Stedin noch tijdens de fase van de totstandkoming van het bestreden besluit, noch tijdens de behandeling van de bezwaren voldoende en zodanig ondubbelzinnige informatie heeft verschaft dat ACM op basis daarvan concreet de hoogte van de door Stedin ontvangen vergoedingen voor meterplaatsingen kon bepalen, laat staan deze kon vaststellen op 'nihil'.

5.1.2 Ontvangen vergoedingen voor meterplaatsingen op aanvraag als 'vergoeding voor operationele kosten' en de relatie van deze uitleg met de (vereiste) toepassing van de RAR

40. Er is nog een tweede punt op basis waarvan Stedin van mening is dat ACM had moeten concluderen dat geen sprake was van ontvangen vergoedingen voor het plaatsen van meters, en dus nooit aan schatting had kunnen toekomen. Dit betreft haar stelling dat de voor meterplaatsingen op aanvraag ontvangen vergoedingen in de OPEX, dus direct in de P&L zijn terechtgekomen, en daar ook horen. Daarom spelen zij volgens Stedin geen rol in het kader van de vaststelling van de GAW. Stedin verwijst hiernaar in randnummer 19 van haar bezwaargronden en ook tijdens de hoorzitting is dit onderdeel uitgebreid aan de orde geweest.²⁹ Stedin voert hiertoe aan dat het alleen gaat om de operationele extra kosten, en dit dus niet ziet op de activa- of passivakant, zoals die in het kader van de GAW-beoordeling aan de orde zijn. Ook het in dit verband hanteren van het begrip 'saldering' door Stedin zou hier mogelijk voor verwarring hebben gezorgd.
41. Mede naar aanleiding van de hoorzitting heeft ACM ook op dit onderdeel een nadere vraag gesteld om Stedin in de gelegenheid te stellen haar stellingen verder te onderbouwen. Voor ACM was het daarbij met name ook van belang om duidelijkheid te verkrijgen over de zienswijze van Stedin met betrekking tot de uitleg van de RAR, die hier immers als uitgangspunt dienen te gelden in het kader van de beoordeling van de door de netbeheerders aangeleverde gegevens.³⁰ ACM heeft hiertoe in haar aanvullend informatieverzoek de volgende vraag gesteld:

"3. Stedin stelt dat de ontvangen vergoedingen ter zake van meterwissels of plaatsingen op aanvraag van de klant bedoeld zijn als vergoeding van de operationele kosten, zoals voorrijkosten van de monteur en dat zij dan ook worden meegenomen in de berekening van de operationele kosten. Het gaat volgens Stedin dan ook expliciet niet om vergoedingen ter zake van de (activawaarde van de) meter die zijn meegenomen bij de berekening van de kapitaalkosten en zij zijn dan ook niet relevant voor de berekening van de start-GAW's."³¹

²⁹ Verslag hoorzitting 28 mei 2015, p. 2-6 en 9-11.

³⁰ Zie ook hiervoor, randnummer 14.

³¹ Zie aanvullend bezwaarschrift, randnummer 19.

Openbaar Besluit

ACM verzoekt Stedin hierover vooralsnog het volgende:

Op grond van welke bepaling(en) in de regulatorische accountingregels voor de RAR meetdomeinen elektriciteit en gas (versie december 2011; hierna: RAR) hanteerde Stedin deze verwerkingswijze van de ontvangen vergoedingen en betreffende kosten in de operationele kosten?³²

ACM verzoekt u om hierbij in het bijzonder de relevante bepalingen uit paragraaf 3.3 van de RAR te betrekken (en met name de randnummers 79, 84 en 85)."

42. In haar schriftelijke beantwoording van 17 juli 2015 betreft Stedin een onderdeel van de RAR dat volgens ACM voor deze zaak niet relevant is.³³ De voor het bestreden besluit relevante gegevens betreffen activa met betrekking tot aanschaf en installatie van meetinrichtingen, zoals genoemd in randnummer 79 van de RAR. Daarnaast is de uitleg van Stedin met betrekking tot eventueel te hanteren drempelwaarden minst genomen onduidelijk.
43. Ook op dit punt concludeert ACM dan ook dat van volledige en ondubbelzinnige informatievervalsing door Stedin geen sprake is en dat ACM destijds terecht tot schatting is overgegaan.

5.1.3 Tussenconclusie

44. ACM heeft Stedin reeds tijdens de primaire fase van de besluitvorming meerdere keren in de gelegenheid gesteld haar informatie op de onderdelen die onduidelijk en onvolledig waren aan te vullen, maar Stedin heeft hiervan geen gebruikgemaakt. Daarna heeft ACM Stedin bij de behandeling van de bezwaren zowel tijdens de hoorzitting als in vervolg daarop bij het aanvullend informatieverzoek opnieuw de gelegenheid geboden alsnog aan te tonen dat de gegevens volledig waren en ondubbelzinnig aantoonde dat Stedin geen enkele vergoeding heeft ontvangen voor het plaatsen van meters.
45. Stedin is hierin niet geslaagd: de onduidelijkheid over het al dan niet gesaldeerd zijn van het bedrag van EUR 492.000 en eventuele andere ontvangen vergoedingen voor meterwissels op aanvraag werd gevolgd door de onduidelijke beantwoording van de vragen die ACM in haar aanvullende informatieverzoek stelde. Daarin voert Stedin opnieuw een andere argumentatie met betrekking tot het bedrag van EUR 492.000 op, echter zonder dit met bewijs te substantiëren. En uit haar uitleg van de relatie tussen de ontvangen vergoedingen voor meterplaatsingen op aanvraag en de toepassing van de RAR kan ACM evenmin ondubbelzinnig afleiden dat geen sprake is van ontvangen vergoedingen.
46. Voor alle drie hiervoor weergegeven aanvullende vragen heeft ACM voorts om een controleverklaring van een accountant verzocht. Stedin heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat de eerste twee onderdelen geen probleem zouden moeten zijn voor de accountant en dat voorts de accountant zou kunnen bevestigen dat het geen beleid was van Stedin om vergoedingen voor het plaatsen van meters te vragen. In haar schriftelijke beantwoording heeft Stedin aangegeven, zonder nadere onderbouwing, dat een accountantsverklaring op de verschillende onderdelen niet mogelijk dan wel niet nodig is. Ook op dit onderdeel moet ACM

³² Zie in dit verband ook de discussie hierover tijdens de hoorzitting, p. 9 van het verslag.

³³ Zij voert hier de categorie 'uitbreidingen en vervangingen' uit randnummer 77 van de RAR op.

Openbaar Besluit

vaststellen dat Stedin in gebreke is gebleven bij het verschaffen van de gevraagde gegevens.

47. Op grond van het voorgaande komt ACM dan ook tot de conclusie dat zij geheel volgens de door haar in het bestreden besluit beschreven methode en op basis van de beoordeling van de door Stedin opgeleverde informatie tot schatting mocht overgaan. ACM kan immers niet anders dan concluderen dat geen sprake is van volledige of (geheel) betrouwbare gegevens, zodat niet kan worden vastgesteld of er sprake is geweest van voor meterplaatsingen ontvangen vergoedingen. De bezwaren van Stedin zijn op dit onderdeel dan ook ongegrond.

5.2 *Het hanteren van schattingen is niet in strijd met de uitgangspunten van ACM zoals uiteengezet in het bestreden besluit en evenmin onzorgvuldig*

48. In haar gronden heeft Stedin voorts aangevoerd dat ACM in het bestreden besluit op een aantal onderdelen in strijd zou hebben gehandeld met de door haarzelf in dit besluit benoemde uitgangspunten door over te gaan op schatting van de door Stedin ontvangen vergoedingen.³⁴ Bovendien zou ACM hierdoor in strijd hebben gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel.³⁵
49. Zoals ook uit het voorgaande blijkt, heeft ACM volgens de verschillende uitgangspunten van het bestreden besluit gehandeld, en ACM ziet verder niet dat hier sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel of enig ander beginsel van behoorlijk bestuur.
50. Voor zover volledige en ondubbelzinnige gegevens beschikbaar waren heeft ACM deze gebruikt voor de vaststelling van de start-GAW. Daarbij zijn dus zo veel als mogelijk de specifieke kosten en opbrengsten van de individuele netbeheerder meegenomen. Bovendien heeft ACM met haar informatie-uitvragen en de in het bestreden besluit daartoe beschreven methode zo veel als mogelijk gepoogd de beschikking te krijgen over objectieerbare gegevens. Slechts indien de benodigde gegevens niet voorhanden waren, is overgegaan tot het hanteren van een andere methode, namelijk de schatting. De wijze waarop hieraan invulling is gegeven is in nauw overleg met alle betrokkenen tot stand gekomen.³⁶
51. ACM ziet in het bezwaar van Stedin dan ook geen aanknopingspunt voor het oordeel dat zij bij gebreke van volledige of (geheel) betrouwbare gegevens over de ontvangen vergoedingen niet in redelijkheid tot schatting van deze gegevens heeft kunnen overgaan. Anders dan Stedin heeft aangevoerd, is geen sprake van strijdigheid met de algemene uitgangspunten – te weten: objectiviteit, redelijkheid en vergelijkbaarheid – waarop ACM haar methode heeft gebaseerd. Integendeel. Door over te gaan tot schatting waar volledige of betrouwbare gegevens ontbreken, wordt zo min mogelijk gebruikgemaakt van subjectieve elementen en wordt de start-GAW op een voor iedere netbeheerder vergelijkbare wijze vastgesteld.

5.3 *De wijze waarop ACM invulling geeft aan de schatting is niet willekeurig*

52. Ten slotte heeft Stedin in haar aanvullende gronden in randnummer 23 aangevoerd dat het door ACM bij de schattingen voor elektriciteit gehanteerde sectorgemiddelde vergoedingspercentage willekeurig is. ACM heeft dit percentage berekend door de totaal in de

³⁴ Zie hiervoor, randnummer 25.

³⁵ Zie hiervoor, randnummer 26.

³⁶ Bestreden besluit, hoofdstuk 4; zie ook hierna onder 5.3.

Openbaar Besluit

sector ontvangen vergoedingen te delen door het totaal van de aanschafprijzen, maar op het niveau van de individuele netbeheerders blijkt dat de vergoedingspercentages sterk verschillen per netbeheerder en is er sprake van een geheel verschillend beleid, aldus Stedin. Middeling van de percentages gaat hier volgens haar aan voorbij.³⁷

53. ACM heeft zowel in het bestreden besluit als hiervoor bij de bespreking van de voorgaande gronden van bezwaar allereerst uiteengezet onder welke omstandigheden zij overgaat tot het hanteren van schattingen en vervolgens toegelicht op welke wijze deze schattingen plaatsvinden. Het hanteren van schattingen, noch de wijze waarop hieraan in dit geval invulling is gegeven, staat op zichzelf. In het bestreden besluit heeft ACM in randnummer 38 ook expliciet verwezen naar deze invulling:

“(...) In de tweede plaats wordt aangesloten bij de methode tot vaststelling van de GAW's voor gasaansluitingen en de methode tot vaststelling van de GAW voor door regionale netbeheerders beheerde gastransportnetten met een extra hoog drukniveau.”

Zij heeft hierbij onder meer verwezen naar het besluit van 26 augustus 2010 tot vaststelling van de GAW voor gasaansluitingen, waarin op vergelijkbare wijze invulling is gegeven aan de methode van schatting.³⁸

54. Bovendien is de invulling van de schatting tot stand gekomen in nauw overleg met de netbeheerders³⁹ en heeft Stedin ook in haar eerder genoemde e-mail van 24 juli 2012 in het kader van de informatieverzoeken expliciet bevestigd akkoord te zijn met de voortzetting van de door ACM aangekondigde wijze van schatting. Hierin heeft Stedin ook zelf onderkend dat zij begrijpt “dat [ACM] genoodzaakt is om schattingen te maken en dat de methode van schatting nooit zal leiden tot een absolute waarheid”.
55. ACM concludeert dan ook dat de uitwerking van de methode, inclusief de concrete invulling van de schatting, in het bestreden besluit niet willekeurig is.⁴⁰

6. Conclusie

56. Op grond van het voorgaande komt ACM tot de conclusie dat het bezwaar van Stedin tegen het besluit van 9 april 2014 ongegrond is.
57. Het verzoek van Stedin om een vergoeding van de (proces)kosten komt niet voor toewijzing in aanmerking.

³⁷ Zie hiervoor, randnummer 27.

³⁸ Besluit van de raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 26 augustus 2010, kenmerk: 103222_1/246, Bijlage 3.

³⁹ Bestreden besluit, hoofdstuk 4.

⁴⁰ Zie ook hiervoor onder 5.2 en de onderdelen (iii) en (iv) uit randnummer 25.

Openbaar Besluit

7. Dictum

De Autoriteit Consument en Markt:

- verklaart het bezwaar van Stedin Netbeheer B.V. tegen het besluit van 9 april 2014 met kenmerk ACM/DE/2014/200505 ongegrond;
- wijst het verzoek van Stedin Netbeheer B.V. om een vergoeding van de proceskosten, als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, af.

Den Haag,

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

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

13/13

Beroep

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken binnen zes weken na bekendmaking daarvan beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA te 's-Gravenhage. Nadere informatie over de beroepsprocedure is te vinden op www.rechtspraak.nl.