



Ons kenmerk: ACM/DJZ/2016/201207

Zaaknummer: 16.0109.52

ONTWERP METHODEBESLUIT REGIONALE NETBEHEERDERS ELEKTRICITEIT 2017 – 2021

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



Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding en leeswijzer | 4 |
| 2 | Procedure van totstandkoming van dit besluit | 6 |
| 3 | Wettelijk kader | 8 |
| 4 | Context van dit besluit | 11 |
| 4.1 | Inhoudelijke context | 11 |
| 4.2 | Samenhang met andere besluiten..... | 13 |
| 5 | Beoordelingskader | 17 |
| 5.1 | Het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering | 17 |
| 5.2 | Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk..... | 19 |
| 5.3 | Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid | 20 |
| 5.4 | Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport..... | 22 |
| 5.5 | Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen | 24 |
| 5.6 | Conclusie doelstellingen | 27 |
| 5.7 | Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau..... | 27 |
| 6 | Onderzoeken en wijzigingen | 29 |
| 6.1 | Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek..... | 29 |
| 6.2 | Aangehaalde onderzoeken..... | 30 |
| 7 | Uitgangspunten van de methode van regulering | 31 |
| 7.1 | Tariefregulering en maatstafconcurrentie | 31 |
| 7.2 | Duur van de reguleringsperiode | 34 |
| 7.3 | Toepassing van de x-factor, q-factor en rekenvolumina | 35 |
| 8 | Methode tot vaststelling van de x-factor | 37 |
| 8.1 | Kernbegrippen | 37 |
| 8.2 | Stap 1: Standaardiseren en bepalen parameters..... | 40 |
| 8.2.1 | Redelijk rendement..... | 40 |
| 8.2.2 | Regulatorische kosten | 46 |
| 8.2.3 | Samengestelde output..... | 53 |
| 8.3 | Stap 2: Bepalen van de begininkomsten | 59 |
| 8.3.1 | Bepalen begininkomsten op basis van de wettelijke formule | 59 |
| 8.3.2 | Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten | 60 |
| 8.3.3 | Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2016..... | 64 |
| 8.3.4 | Bepalen efficiënte kosten 2016..... | 67 |
| 8.3.4.1 | Gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf | 67 |
| 8.3.4.2 | De te hanteren kostengegevens..... | 68 |



| | | |
|-----------|--|------------|
| 8.3.4.3 | Productiviteitsverandering | 69 |
| 8.3.5 | Resultaat begininkomsten | 76 |
| 8.4 | Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten | 76 |
| 8.4.1 | Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2021 | 76 |
| 8.4.2 | Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2021 | 77 |
| 8.4.3 | Resultaat..... | 78 |
| 8.5 | Stap 4: Bepalen van de x-factor | 78 |
| 9 | Methode tot vaststelling van de q-factor..... | 80 |
| 9.1 | Algemene beschouwing q-factor | 80 |
| 9.2 | Kernbegrippen | 81 |
| 9.3 | Stap 1: Meting van de kwaliteit | 82 |
| 9.4 | Stap 2: Bepaling van de waardering door afnemers | 87 |
| 9.5 | Stap 3: Bepaling van de kwaliteitsprestatie | 89 |
| 9.6 | Stap 4: Bepaling van de afwijking van de gemiddelde kwaliteit | 90 |
| 9.7 | Stap 5: Bepaling van de q-factor | 91 |
| 10 | Methode tot vaststelling van de rekenvolumina..... | 94 |
| 11 | Relatie tot tarievenbesluiten..... | 97 |
| 11.1 | Correcties op grond van de algemene bevoegdheid..... | 97 |
| 11.2 | Correcties op grond van een specifieke wettelijke bepaling..... | 99 |
| 12 | Dictum | 102 |
| | Begrippenlijst | 103 |
| | Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules | |
| | Bijlage 2: Uitwerking van de methodiek voor de WACC | |



1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 41, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Op grond hiervan moet ACM de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x-factor), de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm (hierna: q-factor) en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumina). Dit besluit is van toepassing op alle netbeheerders die elektriciteitsnetten in beheer hebben en als netbeheerder zijn aangewezen met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet (hierna: regionale netbeheerders elektriciteit of netbeheerders).¹ Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT), stelt ACM separaat de methode van regulering vast.²
2. ACM stelt met dit besluit de methode tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina vast voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021 (hierna: de zevende reguleringsperiode). ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 7.2.

Opbouw van het besluit

3. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. Allereerst is in hoofdstuk 2 de procedure van totstandkoming van dit besluit beschreven. In de hoofdstukken 3 tot en 5 beschrijft ACM welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van ACM te motiveren bij de totstandkoming van de methodes tot vaststelling van de x-factor en van de rekenvolumina. Het kader wordt onder meer bepaald door het wettelijke kader (hoofdstuk 3), de inhoudelijke context waar dit besluit betrekking op heeft (hoofdstuk 4) en het beoordelingskader van ACM (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 staan de uitgevoerde onderzoeken en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2014-2016.³
4. Vervolgens beschrijft ACM de methode van regulering. De werking van de reguleringssystematiek op hoofdlijnen komt aan de orde in hoofdstuk 7. Daarna beschrijft ACM

¹ Dit zijn Cogas Infra en Beheer B.V. (hierna: Cogas), Enduris B.V. (hierna: Enduris), voorheen bekend onder de naam DELTA Netwerkbetrijf B.V., Endinet B.V. (hierna: Endinet), Enexis B.V. (hierna: Enexis), Liander N.V. (hierna: Liander), N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel) (hierna: Rendo), Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin) en Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland).

² Ingevolge artikel 41, eerste en tweede lid, van de E-wet.

^{3a} Besluit met kenmerk ACM/DE/2013/103999/536 en zaaknummer 103999.

^{3b} ECLI:NL:CBB:2015:45.

³ Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/200756. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit voor de reguleringsperiode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBB van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:45) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).



uitvoerig de methode tot vaststelling van de x-factor (hoofdstuk 8) en de methode tot vaststelling van de q-factor (hoofdstuk 0). De methode tot vaststelling van de rekenvolumina wordt beschreven in hoofdstuk 10. Hoofdstuk 11 toont de relatie tussen dit besluit en de tarievenbesluiten. ACM eindigt het besluit met haar dictum (hoofdstuk 12).

5. Na deze hoofdstukken volgt de begrippenlijst, met daarin een (niet uitputtend) overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

6. ACM heeft twee bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van dit besluit.
7. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x-factor, van de q-factor en van de rekenvolumina in rekenkundige formules. Waar ACM in dit besluit verwijst naar formules, doelt zij op de formules in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ACM het redelijk rendement (ook wel '*Weighted Average Cost of Capital*', hierna: de WACC) op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt.



2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

8. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en relevante jurisprudentie.
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 overleg met een klankbordgroep. De bijeenkomsten met de klankbordgroep hadden een informierend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor TenneT, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) en de regionale netbeheerders. Voor de klankbordgroep heeft ACM TenneT, GTS, de regionale netbeheerders, 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 (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.
11. Vertegenwoordigers van twintig organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.⁴ Er hebben in totaal twaalf bijeenkomsten plaatsgevonden voor het vaststellen van het ontwerpbesluit, waarvan de eerste plaatsvond op 5 juni 2015 gevolgd door bijeenkomsten op 29 juni 2015, 8 september 2015, 28 september 2015, 13 oktober 2015, 2 november 2015, 23 november 2015, 11 december 2015, 18 januari 2016, 18 februari 2016, 22 februari 2016 en 8 maart 2016. ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.
12. Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn verschillende onderdelen van het methodebesluit aan de orde gekomen. Aanvankelijk werd bij de bespreking van de verschillende onderwerpen uitgegaan van de voorgenomen Elektriciteits- en Gaswet (ook wel

⁴ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas Infra en Beheer B.V., Enduris B.V., Endinet B.V., Enexis B.V., GTS, Liander N.V. (hierna: Liander), Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Stedin B.V. (hierna: Stedin), de Stichting Duurzame Energie-koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME-CWM, Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Vereniging Organisatie voor Hernieuwbare Energie Decentraal, Westland Infra Netbeheer B.V. en Zebra Gasnetwerk B.V.



STROOM genoemd) als juridische grondslag.⁵ Op 22 december 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel echter verworpen.⁶ Daarna zijn de besprekingen gevoerd aan de hand van de huidige wetgeving, waarbij ook de gevolgen van deze ontwikkeling voor de methodebesluiten zijn besproken. Daarbij zijn onderwerpen waarvoor de huidige wetgeving een ander beoordelingskader geeft dan het verworpen wetsvoorstel (opnieuw) aan bod gekomen. Voor de overige onderwerpen geldt dat ACM samen met de klankbordgroep heeft vastgesteld dat de verwerping van het wetsvoorstel STROOM geen aanleiding gaf om deze (opnieuw) in de klankbordgroep te bespreken.

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.

⁵ Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 199, C.

⁶ Eerste Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, Vergaderingsnummer 15, 15-22-1.



3 Wettelijk kader

14. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bepalingen die gezamenlijk de wettelijke basis vormen voor dit besluit. Eerst volgt de bevoegdheidsgrondslag van dit besluit, daarna de wettelijke taken van regionale netbeheerders elektriciteit.

Bevoegdheidsgrondslag

15. De bevoegdheidsgrondslag van dit besluit is vastgelegd in artikel 40 en 41 van de E-wet. Artikel 40 van de E-wet luidt als volgt:
“De tarieven voor de diensten ter uitvoering van de taken, genoemd in artikel 16, eerste en tweede lid, met uitzondering van onderdeel p, worden vastgesteld overeenkomstig de artikelen 41 tot en met 41d.”
16. Artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, van de E-wet luidt: *“De Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt:*
a. ten aanzien van de taken, genoemd in artikel 16, eerste lid, 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 en rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen, voor netbeheerders, met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de methode vast 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;(…)
Het besluit tot vaststelling van de methode geldt voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar.”
17. 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.”
18. 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.”
19. 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

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

“4. Indien de totale inkomsten aan het begin van de periode, bedoeld in artikel 41, eerste lid, niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, kan de Autoriteit Consument en Markt bij de toepassing van de formule, genoemd in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, in plaats van TIt-1, de totale inkomsten vaststellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.”⁸

Wettelijke taken van regionale netbeheerders elektriciteit

21. De methode vastgelegd in dit besluit bepaalt mede de tarieven voor de diensten ter uitvoering van de wettelijke taken neergelegd in artikel 16, eerste lid, van de E-wet. Artikel 16, eerste lid, van de E-wet luidt als volgt:

“De netbeheerder heeft in het kader van het beheer van de netten in het voor hem krachtens artikel 36 of 37 vastgestelde gebied tot taak:

a. de door hem beheerde netten in werking te hebben en te onderhouden;

b. de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen;

c. de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij in overweging worden genomen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie waardoor de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit ondervangen kan worden;

d. voldoende reservecapaciteit voor het transport van elektriciteit aan te houden;

e. op de grondslag van artikel 23 derden te voorzien van een aansluiting op de netten;

f. op de grondslag van artikel 24 ten behoeve van derden transport van elektriciteit uit te voeren;

g. het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die elektriciteit verbruiken;

h. op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van duurzame elektriciteit dan wel of sprake is van een installatie voor warmtekrachtkoppeling met een bij ministeriële regeling vast te stellen mate van reductie van de uitstoot van kooldioxide dan wel of sprake is van een installatie voor hoogrenderende

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.

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



warmtekrachtkoppeling, alsmede of de inrichting om te meten geschikt is voor de meting van de elektriciteit die met de productie-installatie wordt opgewekt en op een net of een installatie ingevoerd;

i. de hoeveelheid elektriciteit te meten die afkomstig is van een productie-installatie voor duurzame elektriciteit of klimaatneutrale elektriciteit of van een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling;

j. koppelingen met andere netten te realiseren en reparaties aan zijn net uit te voeren;

k. onverminderd artikel 79, op een geschikte wijze gegevens te publiceren over koppelingen tussen de netten, gebruik van de netten en de toewijzing van transportcapaciteit;

l. afnemers alle gegevens te verstrekken die zij voor een efficiënte toegang tot het net inclusief het gebruik ervan nodig hebben;

m. voorzieningen te treffen in geval van een faillissement van een leverancier van elektriciteit aan afnemers als bedoeld in artikel 95a, eerste lid;

n. ervoor zorg te dragen dat een afnemer als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, voor elke aansluiting beschikt over een geïnstalleerde meetinrichting, tenzij die afnemer blijkens de voorwaarden, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen a of b, beschikt over een onbemeten aansluiting;

o. zorg te dragen voor het beheer en onderhoud van de bij een afnemer als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, geïnstalleerde meetinrichting;

p. afnemers, niet zijnde afnemers, als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, desgevraagd een meetinrichting ter beschikking te stellen;

q. zijn netten te beschermen tegen mogelijke invloeden van buitenaf.”



4 Context van dit besluit

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

4.1 Inhoudelijke context

23. ACM houdt onafhankelijk toezicht op de elektriciteitsmarkt met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De elektriciteitsmarkt bestaat uit de segmenten productie, levering en transport van elektriciteit. Bij productie en levering van elektriciteit is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende diensten op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van elektriciteit is dit niet het geval. Ingevolge de artikelen 10, 12 en 16 van de E-wet hebben netbeheerders een wettelijk monopolie. Afnemers met een aansluiting op een bepaald net kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten of de aansluiting willen laten onderhouden. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waar zij een aansluiting op hebben.
24. Degene aan wie een net toebehoort, is verplicht voor het beheer van dat net een of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen.⁹ De aanwijzing van een netbeheerder behoeft instemming van de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister).¹⁰ TenneT is aangewezen als beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijk hoogspanningsnet aangesloten, maar op een fijnmazig elektriciteitsdistributienet met een regionaal karakter (hierna: distributienet). Via het landelijk hoogspanningsnet en het distributienet komt de elektriciteit uiteindelijk terecht bij de afzonderlijke afnemers. Beheerders van dergelijke distributienetten worden ook wel regionale netbeheerders genoemd. Dit besluit heeft betrekking op de regionale netbeheerders elektriciteit.
25. De hoogspanningsnetten (hierna: HS-netten) van 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

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

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



staat opgenomen dat de Cross Border Lease-contracten naar het zich laat aanzien niet binnen afzienbare tijd zullen worden beëindigd.¹¹ Deze HS-netten blijven daarom ook in de zevende reguleringsperiode onderdeel van de reguleringsystematiek voor de regionale netbeheerders elektriciteit. Het beheer van de voorheen met Cross Border Leasecontracten belaste HS-netten van Stedin is inmiddels overgedragen aan TenneT en ligt regulatorisch per 1 januari 2015 bij TenneT.

26. In de E-wet zijn de beheertaken voor netbeheerders bepaald. Een netbeheerder heeft onder meer tot taak om de door hem beheerde netten in werking te hebben, te onderhouden en de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen.¹² Daarnaast heeft een netbeheerder onder meer tot taak om de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij hij in overweging moet nemen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie die de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit kunnen ondervangen.¹³ Netbeheerders hebben er belang bij dat zij de noodzakelijke kosten (inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers) om te voldoen aan de wettelijke beheertaken, kunnen terugverdienen.
27. Als gevolg van het wettelijk monopolie, ondervinden netbeheerders bij het beheer van hun netten geen concurrentie. 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.”*¹⁴
28. De wetgever heeft ACM daarom belast met de taak om een methode vast te stellen waarmee netbeheerders *“een prikkel krijgen om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie”*¹⁵ en *“netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering”*¹⁶ krijgen. Daarnaast moet ACM bij de vaststelling van de methode rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, het belang van duurzaamheid en

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

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

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

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

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

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



het belang dat netbeheerders een redelijk rendement op investeringen kunnen realiseren.¹⁷

De wetgever draagt ACM aldus op een balans te vinden tussen verschillende maatschappelijke belangen die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke taken van de netbeheerder, zoals de prijs en de kwaliteit van de geleverde diensten.

29. Met de vaststelling van een reguleringsmethodiek reguleert ACM de inkomsten van deze netbeheerders, die zich in een monopolioïde situatie bevinden. ACM beoogt via de regulering van de inkomsten, met de prikkels die daarvan uitgaan en in combinatie met ander sturingsinstrumenten,¹⁸ een optimale balans te vinden tussen de verschillende hierboven genoemde maatschappelijke belangen.
30. 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. Langs deze weg bevordert ACM 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 via x-factor-, q-factor- en rekenvoluminabesluiten naar tarievenbesluiten

31. 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.
32. 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.
33. 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. 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

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

¹⁸ Zoals het toezicht op de kwaliteit en capaciteit en op de naleving van de voorschriften in de technische codes.



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.”

34. 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. 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.”

35. Sinds 1 juli 2011 kent de E-wet een specifieke regeling voor de kosten die een netbeheerder voor de uitvoering van de transporttaken in rekening brengt bij een andere netbeheerder.

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.”

36. Met ingang van 1 juli 2011 is voorts 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.

37. 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 toepassen op grond van het tweede en zesde lid, en, indien aan de orde, zal moeten toepassen op grond van het 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

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.

6. De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren met de gedeerde inkomsten die voor netbeheerders zijn ontstaan door toepassing van een volumecorrectie op grond van artikelen 29, zevende tot en met tiende lid, in 2014.”



5 Beoordelingskader

38. In dit hoofdstuk beschrijft ACM in de paragrafen 5.1 tot en met 5.6 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. In paragraaf 5.77 legt ACM 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.
39. ACM onderscheidt vier wettelijke doelstellingen voor de methode tot vaststelling van de x-factor, de q-factor en de rekenvolumina. Deze zijn neergelegd in artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a, derde lid en vierde lid, van de E-wet en kunnen als volgt opgesomd worden:
1. Het bevorderen van de doelmatige bedrijfsvoering;
 2. Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk;
 3. Het bevorderen van de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid;
 4. Netbeheerders stimuleren om de kwaliteit van de transportdienst te optimaliseren.
- Bij het vaststellen van de methode die aan deze doelstellingen beantwoordt, moet ACM rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. ACM moet voorts bij de vaststelling van de methode het belang in acht nemen dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van transport door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers worden bevorderd. ACM licht haar interpretatie van deze doelstellingen en belangen in de volgende paragrafen toe.

5.1 Het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering

40. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat ACM de methode vaststelt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking, de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders wordt bevorderd. Bij de totstandkoming van dit artikel, is dit als volgt toegelicht.

“In een markt met concurrentie betekent doelmatig handelen dat een bedrijf alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn en kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers van het bedrijf. Een bedrijf dat niet efficiënt handelt of meer dan een redelijk rendement uitkeert aan haar kapitaalverschaffers, zal in een concurrerende markt niet kunnen voortbestaan. Immers, de klanten van dit bedrijf zullen kiezen voor de goedkopere concurrent waar zij meer waar voor hun geld krijgen. De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopolioïde situatie bevinden een prikkel te geven



net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid. Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiëncyniveau dienen te verhogen."¹⁹

41. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat een doelmatige bedrijfsvoering volgens de wetgever inhoudt dat een netbeheerder alleen die kosten²⁰ maakt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. De reguleringssystematiek zou de netbeheerder tot deze doelmatigheid moeten prikkelen.
42. In de parlementaire geschiedenis is een nadere toelichting gegeven op de reguleringssystematiek die de wetgever voor ogen heeft gestaan 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. 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."*²¹
43. ACM is van mening dat zij zo goed als mogelijk de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders bevordert als haar methode van regulering expliciete doelmatigheidsprikkels voor de uitvoering van de taken van deze netbeheerders bevat. ACM bereikt dit door te kiezen voor een methode van regulering waarbij zij de inkomsten die een netbeheerder voor de uitvoering van deze taken mag behalen, op voorhand vaststelt (ex ante *price-cap*), uitgaande van de verwachte efficiënte kosten die de netbeheerder voor deze taak zal maken. Het gegeven dat de inkomsten op voorhand vast staan, geeft de netbeheerders reeds een doelmatigheidsprikkel. Zij kunnen hun 'winst' dan immers enkel vergroten door kosten te verlagen, en dus efficiënter te gaan werken. Belangrijk daarbij is dat de vaststelling van de

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

²⁰ ACM bedoelt hier de kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.



verwachte efficiënte kosten grotendeels is gebaseerd op voor de netbeheerder exogene gegevens, dat wil zeggen gegevens die de netbeheerder zelf niet of in mindere mate kan beïnvloeden.

44. ACM hanteert exogene gegevens door de verwachte efficiënte kosten mede te baseren op de maatstaf, waarbij de doelmatigheid van een netbeheerder wordt vergeleken met die van andere regionale netbeheerders. Daarnaast baseert ACM de verwachte kosten mede op basis van de verwachte productiviteitsverandering (*frontier shift*), die is gebaseerd op realisaties in het verleden van de regionale netbeheerders gezamenlijk.
45. In de parlementaire geschiedenis heeft de wetgever aangegeven dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiemaatstaf, het extra behaalde rendement mogen behouden. Dit laatste interpreteert ACM als volgt. Netbeheerders mogen een redelijk rendement behalen. ACM stelt dit redelijk rendement gelijk aan de WACC, de vermogensvergoeding die in het economisch verkeer gebruikelijk is.²² Gedurende een reguleringsperiode kan een netbeheerder een hoger rendement behalen dan de WACC, door haar bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiemaatstaf nodig is. Dit heeft de volgende reden. ACM stelt de totale inkomsten voor de komende reguleringsperiode onafhankelijk vast van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Omdat een netbeheerder dit extra rendement boven de WACC gedurende de reguleringsperiode mag behouden, wordt de netbeheerder geprikkeld om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te vergroten. Netbeheerders dragen het eventuele risico van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende een reguleringsperiode en ervaren hierdoor een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen. Het gaat dus niet alleen om een hoger rendement dat een netbeheerder kan behouden, maar ook om een mogelijk lager rendement dat een netbeheerder zal proberen te voorkomen door zo doelmatig mogelijk te opereren.

5.2 Rendement niet hoger dan in het economisch verkeer gebruikelijk

46. 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. In aanvulling op wat ACM hierover hierboven heeft gezegd, merkt ACM het volgende op.
47. Keuzes in de methode die de inkomsten van netbeheerders bepalen hebben invloed op het rendement dat een netbeheerder kan behalen. Een hoger rendement biedt een netbeheerder meer financiële ruimte. Tegelijkertijd betalen de gebonden afnemers dan meer voor de diensten van de netbeheerder. Op grond van de E-wet moet ACM in de methode van regulering rekening houden met het belang dat een netbeheerder een redelijk rendement op

²² Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.



investeringen kan behalen. Dit betekent dat ACM een redelijk rendement op het eigen en vreemde vermogen mogelijk moet maken dat in het economische verkeer gebruikelijk is.

48. Dit is redelijk omdat netbeheerders voor de uitvoering van de wettelijke taken kapitaal moeten aantrekken (eigen of vreemd vermogen) voor de noodzakelijke investeringen. Doordat ACM in de tariefregulering uitgaat van een rendement op eigen en vreemd vermogen dat marktconform is, is een efficiënt werkende netbeheerder in staat om daarmee voor deze investeringen voldoende kapitaal aan te trekken.
49. Het voorgaande wil niet zeggen dat een netbeheerder de garantie heeft dat hij dit rendement daadwerkelijk kan realiseren. Of hij daarin slaagt, hangt mede af van (kostenbesparende of kostenveroorzakende) keuzes van de netbeheerder. Maakt een netbeheerder inefficiënte keuzes, dan behaalt hij mogelijk een lager rendement dan door ACM is vastgesteld. De inefficiëntie komt dan immers in beginsel voor rekening van de netbeheerder.
50. ACM acht echter tevens van belang dat netbeheerders nu en in de toekomst hun diensten kunnen aanbieden tegen de gewenste kwaliteit. Om dat te kunnen doen, moet een netbeheerder financierbaar zijn. Indien deze financierbaarheid gevaar loopt als de inefficiëntie volledig voor rekening van de netbeheerder komt, kan ACM daarom op grond van een belangenafweging besluiten een deel daarvan tevens voor rekening van afnemers te laten komen.
51. In dit methodebesluit legt ACM vast hoe zij een redelijk rendement vaststelt. ACM doet dit door in dit methodebesluit de hoogte van de WACC te bepalen. De wijze van vaststelling van de WACC komt terug in paragraaf 8.2.1 van dit methodebesluit en bijlage 2 bij dit besluit.
52. 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. Doordat de netbeheerders eventueel extra rendement boven het redelijk 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

53. 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. ACM acht onder meer de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis relevant:

“Bij de korting voor de netwerkbedrijven zal rekening worden gehouden met de factoren die van invloed zijn op het doelmatig handelen en uitvoeren van werkzaamheden en zullen verschillen in kosten die veroorzaakt worden door regionaal objectiveerbare factoren apart kunnen blijven bestaan.”²³

“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

“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.”²⁵

54. 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 efficiëntiemaatstaf te behalen. Historische kostenverschillen en kostenverschillen als gevolg van objectiveerbare regionale verschillen – zoals hierboven bedoeld – (hierna: ORV's, zie daarover paragraaf 8.3.3) mogen hierbij geen rol spelen. Om deze doelstelling na te streven heeft de wetgever

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

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

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29.



ACM de bevoegdheid gegeven om een *individuele* x-factor²⁶ 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.

55. Tot slot merkt ACM over het wegwerken van tariefverschillen het volgende op. Uit de parlementaire geschiedenis, met name die van de I&I-wet,²⁷ 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

56. 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 toegestane tarieven van een netbeheerder en minder goede kwaliteit leidt tot korting daarop. Het geeft netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering. Voor de regionale netbeheerders van de elektriciteitsdistributienetten heeft de Energiekamer dit systeem toepassingsgereed uitgewerkt. De bepalingen die noodzakelijk zijn voor de toepassing ervan, zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. (.....) Bij de optimalisering van de betrouwbaarheid zal de wens van de afnemer centraal staan. Een hogere betrouwbaarheid levert afnemers immers meer nut op: zij hebben immers minder kosten door leveringsonderbrekingen. Om een hogere betrouwbaarheid te leveren moeten netbedrijven hogere kosten maken. Vanuit maatschappelijk economisch oogpunt is het wenselijk dat netbedrijven dat betrouwbaarheidsniveau kiezen waarbij het totaal van de kosten die zij maken ten bate van de betrouwbaarheid en de kosten die afnemers hebben als gevolg van leveringsonderbrekingen, het laagst is. Maatstafconcurrentie is erop gericht te bewerkstelligen dat de gemiddelde betrouwbaarheid tendeert naar dit optimum. Om dit te bereiken wordt de hoogte van de financiële beloning voor goede betrouwbaarheid, en dus de korting op de tarieven voor minder goede betrouwbaarheid, afgeleid van de kosten die afnemers hebben als gevolg van onderbrekingen in het transport van elektriciteit.”²⁸*

²⁶ Ingevolge artikel 41 a, eerste lid, van de E-wet.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.



57. 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."²⁹*
58. 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.
59. 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.
60. 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.

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



61. 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 Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen

62. Bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011) is in artikel 41, eerste lid, van de E-wet toegevoegd dat ACM bij de vaststelling van de methode rekening houdt met *“het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen”*. Deze wijziging is per 1 januari 2014 inwerkinggetreden.

63. Deze wijziging is als volgt toegelicht:
- “De wet bepaalt nu nog impliciet dat de belangen van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en het behalen van een redelijk rendement op investeringen worden meegewogen bij de totstandkoming van de tarieven. Gelet op de energietransitie wordt, zoals aangekondigd in het Energierapport (Kamerstukken II 2010/11, 31 510, nr. 45, p. 46 en 47) voorgesteld om dit ook expliciet in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op te nemen. Met de voorgestelde wijziging wordt het beoordelingskader voor de vaststelling van de tarieven verduidelijkt. Naast doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bepaald dat de NMa bij de vaststelling van transporttarieven ook rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid en het belang van duurzaamheid. Voor netbeheerders is daarnaast het kunnen realiseren van een redelijk rendement op deze investeringen van groot belang voor een gezonde bedrijfsvoering en een goed investeringsklimaat met voldoende prikkels om te investeren. Voorgesteld wordt om dit belang in de wet op te nemen in lijn met Europese regels (verordening 715/2009/EG), die niet alleen de betaalbaarheid benadrukken, maar ook een redelijk rendement op investeringen als element noemen.”*³⁰

en

“De fractieleden van de PVV vroegen welke kaders ACM meekrijgt ten aanzien van duurzaamheid bij de bepaling van het transporttarief. ACM dient de tarieven vast te stellen binnen de daartoe gestelde wettelijke kaders. Binnen die kaders heeft ze beleidsruimte om te

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 7.



bepalen hoe zij bij de methode van regulering rekening houdt met het belang van duurzaamheid. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet definiëren de begrippen duurzame elektriciteit en hernieuwbare energiebronnen. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verwijzen ook naar andere aspecten van duurzaamheid, zoals energiebesparing, klimaatneutrale elektriciteit en het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de gasvoorziening. Het ligt voor de hand dat ACM zich hiernaar zal richten bij de invulling van haar beleidsruimte met betrekking tot het belang van duurzaamheid in de regulering. Voorts is van belang dat ACM netbeheerders technologie-neutraal reguleert. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van investeringen maakt zij geen onderscheid tussen investeringen in voorzieningen voor hernieuwbare energie en overige investeringen.”³¹

64. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met de toevoeging van de zinsnede “rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen” een explicitering en verduidelijking is beoogd van het toen al bestaande beoordelingskader. Verder geeft de Minister aan dat ACM enige beleidsruimte heeft bij het rekening houden met de belangen. Hieronder gaat ACM eerst in op het belang van een redelijk rendement op investeringen en vervolgens op het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

Belang van een redelijk rendement op investeringen

65. Hiervoor, in paragraaf 5.2, heeft ACM reeds uiteengezet hoe zij de doelstelling interpreteert dat netbeheerders geen rendement behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. ACM doet dat door in de methode uit te gaan van een redelijk rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen. Aangezien dit vermogen dient om investeringen te bekostigen, is daarmee tevens gegeven hoe ACM rekening houdt met het belang van een redelijk rendement voor netbeheerders.

Het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid

66. Het belang van voorzieningszekerheid houdt volgens ACM in dat de energievoorziening de gewenste kwaliteit heeft. Volgens ACM bestaat kwaliteit uit: transportzekerheid (betrouwbaarheid), veiligheid, productkwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. Wat de gewenste kwaliteit van de energievoorziening is, is grotendeels vastgelegd in (secundaire) regelgeving.
67. Een duurzame energievoorziening is volgens ACM een energievoorziening die niet alleen aan de huidige, maar ook aan toekomstige behoeften en wensen kan voldoen (sustainable). In een duurzame energievoorziening is er naast energiebesparing een grote rol voor

³¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 493, C, p. 9.



hernieuwbare en/of klimaatneutrale energie (*renewables*), zoals wind- en zonne-energie.³²

68. ACM houdt rekening met het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid door ervoor te zorgen dat de methode van regulering netbeheerders in staat stelt om de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Dat doet ACM door in de regulering uit te gaan van een rendement op investeringen dat nodig is om de investeringen te kunnen doen die noodzakelijk zijn om die gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Zoals hierboven uiteengezet, gaat ACM daartoe in het methodebesluit uit van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen.
69. Daarbij is van belang dat de geschatte efficiënte kosten waar ACM in de regulering vanuit gaat, gebaseerd zijn op historische kosten. Onderdeel van deze historische kosten zijn ook kosten van reguliere investeringen in betrouwbaarheid en duurzaamheid die in het verleden zijn gedaan. Daarnaast is van belang dat de kosten van investeringen die - in de toekomst achteraf beschouwd - niet nuttig bleken, niet per definitie als inefficiënt worden beschouwd. Dit is van belang omdat de innovatie die de energietransitie vraagt, onzekerheden met zich meebrengt voor netbeheerders. Op voorhand is immers niet altijd goed te voorzien welke investeringen op lange termijn nuttig zijn, en welke niet. Gelet hierop is de methode zo ingericht, dat alleen in zoverre een netbeheerder in vergelijking met andere netbeheerders minder efficiënte keuzes maakt, die inefficiëntie (gedeeltelijk) voor rekening van die netbeheerder kan komen. De methode prikkelt netbeheerders aldus om binnen de gegeven onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, waaronder de energietransitie, efficiënte investeringskeuzes te maken.
70. Van belang is voorts dat de methode van regulering wordt gekenmerkt door het begrip 'outputsturing': netbeheerders zijn zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taken en ACM gaat daarbij niet op haar stoel zitten. Dit sluit aan bij de bedoeling van de wetgever om met de regulering op output te sturen en niet op de individuele bedrijfsvoering van netbeheerders, zie ook randnummers 42 en 53. Concreet betekent dit dat ACM de methode van regulering, op basis waarvan ACM de inkomsten van netbeheerders vaststelt, technologie-neutraal is (zie ook randnummer 63). Welke technologie een netbeheerder gebruikt om zijn wettelijke taken uit te voeren, behoort tot de verantwoordelijkheid van de netbeheerder. ACM laat met de methode van regulering aan de netbeheerders de ruimte om te bepalen hoe zij de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid realiseren. Tegelijkertijd houdt ACM in de methode waar nodig rekening met de gevolgen van de energietransitie voor netbeheerders, zodat zij bijvoorbeeld ook de efficiënte kosten voor de toename van invoeding van duurzame energie vergoed krijgen.

³² Zie hierover ook: Visiedocument Duurzaamheid in energietoezicht van 9 april 2014 (ACM/DE/2014/201987).



71. Ten slotte wordt het belang van voorzieningszekerheid ook gediend met de vaststelling van de q-factor. Zoals hierboven, in paragraaf 5.4 uiteengezet, worden netbeheerders door middel van deze q-factor geprikkeld om een optimale balans te vinden tussen de kosten die zij voor kwaliteit moeten maken en de baten van die kwaliteit.

5.6 Conclusie doelstellingen

72. Hiervoor heeft ACM uiteengezet hoe zij de doelstellingen van de regulering voor de methode van regulering interpreteert. Op basis van die interpretatie concludeert ACM dat een reguleringsmethode waarbij ACM op voorhand de inkomsten vaststelt (ex ante *price cap*) voor de uitvoering van de taken van de netbeheerders op basis van efficiënte kosten (met inbegrip van de kosten van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen), het beste beantwoordt aan deze doelstellingen. Met deze methodiek geeft ACM immers i) prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken, kunnen ii) de netbeheerders een redelijke rendement halen indien zij efficiënt opereren en iii) geeft de regulering voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte betrouwbare en duurzame energievoorziening.

5.7 Bevoegdheid vaststelling begininkomsten op efficiënte kostenniveau

73. Sinds 1 juli 2011 is ACM bevoegd om de begininkomsten van een netbeheerder aan te passen wanneer de begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.³³ Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet.
74. In dit artikel wordt verwezen naar de wettelijke formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d. van de E-wet 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 basis van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet 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.
75. 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

³³ Staatsblad 2010, nr. 810.



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).³⁴

76. Uit de toelichting volgt onder meer dat met de bepaling de wetgever vooral als doel heeft om 'de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiëntieverbetering in de tijd te beperken.' De aanpassing van de begininkomsten kan in dat geval worden gebruikt om de inkomsten van een netbeheerder aan het begin van een reguleringsperiode al gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau, zodat afnemers direct profiteren van efficiëntieverbeteringen van de netbeheerder in de vorige reguleringsperiode. Met de invoering van de bevoegdheid in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet tornt de wetgever dus niet aan het principe dat netbeheerders *binnen* een reguleringsperiode extra rendement mogen behouden op het moment dat zij efficiënter zijn dan hen via de x-factor is opgelegd. Uit de toelichting volgt ook dat de wetgever de omgekeerde situatie, namelijk een 'onderrendementsituatie', heeft onderkend en ook voor dit geval de mogelijkheid heeft geboden om de totale inkomsten aan het begin van de periode te verhogen.
77. 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. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM van deze bevoegdheid voor de regulering van de regionale netbeheerders elektriciteit gebruik gemaakt. ACM licht in paragraaf 8.3.2 toe hoe zij bepaalt of zij voor de komende reguleringsperiode van deze bevoegdheid gebruik zal maken.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 3, 30/31.



6 Onderzoeken en wijzigingen

79. In dit hoofdstuk beschrijft ACM op hoofdlijnen de wijzigingen die zij in de reguleringssystematiek heeft aangebracht ten opzichte van de vorige reguleringsperiode.

6.1 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

80. ACM heeft 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 vorige 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

81. ACM heeft het in de vorige methodebesluiten opgenomen beoordelingskader voor toepassing van de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) heroverwogen, mede op verzoek van belanghebbenden. ACM wijzigt op basis daarvan dit beoordelingskader. Het gewijzigde beoordelingskader en de motivering voor de wijziging zijn opgenomen in paragraaf 8.3.1.
82. De tweede 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. Deze wijziging komt aan de orde in paragraaf 8.2.1 en in bijlage 2 van dit besluit.
83. De derde 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 onder meer 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 8.2.2 en 8.3.4.3.
84. De vierde wijziging betreft de verwerking van de aansluitvergoedingen in de samengestelde output. ACM gebruikt hier niet langer de individuele tarieven, maar een gemiddeld sector tarief. Dit tarief wordt berekend op basis van de tariefgroepen vastgesteld in de Tarievcodes Elektriciteit. Dit komt aan de orde in paragraaf 8.2.3.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de q-factor

85. ACM wijzigt de methode tot vaststelling van de q-factor op één onderdeel, namelijk zij implementeert de aangekondigde nieuwe waarderingsfunctie van Blauw Research B.V. Deze wijziging wordt behandeld in hoofdstuk 0 van dit besluit.



Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina

86. ACM heeft een wijziging aangebracht in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. ACM houdt rekening met de volumekorting voor de energie-intensieve industrie. Daarom stelt de rekenvolumes voor deze afnemers vast op basis van de gefactureerde volumes. Deze wijziging wordt behandeld in hoofdstuk 10 van dit besluit.

6.2 Aangehaalde onderzoeken

87. In dit methodebesluit heeft ACM de onderstaande rapporten aangehaald:
- a. Bij bespreking over duurzaamheid heeft ACM verwezen naar het *Visiedocument Duurzaamheid in energietoezicht* van 9 april 2014 (ACM/DE/2014/201987).
 - b. Bij de invoering van het leveranciers model heeft ACM een 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.) in het kader van de methodebesluiten van de vorige reguleringsperiode dit onderzoek uitgevoerd en heeft het volgende rapport uitgebracht: Ecorys, UC Partners en TU Delft *Kostenbesparingen als gevolg van de invoering van het verplichte leveranciersmodel*, juli 2013.
 - c. Bij de bespreking van de lokale heffingen heeft ACM het rapport van Brattle genoemd: The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.
 - d. Bij de bespreking van de productiviteitsverandering baseert ACM zich op de CEPA studie *Ongoing efficiency in the new method decisions for Dutch electricity and gas network operators* (2012).
 - e. Bij de bespreking van de q-factor haalt ACM het rapport aan van onderzoeksbureau Blauw Research B.V. (hierna: Blauw) *Waardering stroomonderbrekingen 2012*, Blauw, Rotterdam, 2012. Verder verwijst ACM naar een onderzoek uit 2004 uitgevoerd door SEO. SEO heeft via enquêtes onderzocht welke financiële waardering huishoudens en MKB-bedrijven hechten aan stroomonderbrekingen in Nederland en op basis daarvan een waarderingsfunctie opgesteld. In 2009 heeft SEO 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.
 - f. Bij het bespreken van de WACC haalt ACM het rapport aan van Brattle *Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate*, november 2012. Verder baseert ACM zich bij het bepalen van de WACC op Rebel Energy, Water & Climate, *The WACC for Dutch TSO's and DSO's*, maart 2016.



7 Uitgangspunten van de methode van regulering

88. 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

89. 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.
90. Uit de toelichting op artikel 41, zoals genoemd in randnummer 40 en 41 blijkt dat de wetgever een systeem van benchmarking in combinatie met outputregulering voor ogen heeft. Benchmarking is een middel om informatie te verkrijgen over de mogelijkheden van netbeheerders om efficiënter te werken.
91. Op grond van de bovengenoemde toelichting uit de parlementaire geschiedenis concludeert ACM dat het systeem van maatstafconcurrentie het beste aansluit bij de regulering die de wetgever voor ogen heeft. Ook is ACM van mening dat maatstafconcurrentie het beste bij de wettelijke doelstellingen past. Maatstafconcurrentie is een vorm van benchmarking waarbij prestaties van de netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiemaatstaf voor de netbeheerders bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder. ACM legt deze efficiëntiemaatstaf ('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.
92. ACM gaat bij het systeem van maatstafconcurrentie niet in op de vraag hoe de netbeheerders deze efficiëntiemaatstaf 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 heeft bedoeld. Op deze manier beperkt ACM de administratieve lasten en de toezichtlast.



93. 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.”*³⁵
- ACM maakt de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar door een uniform redelijk rendement vast te stellen, de kosten te standaardiseren en door een eenduidige outputmeeteenheid te hanteren (zie paragraaf 8.2).
94. 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.³⁶ 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.³⁷ In het voorbeeld geldt dan dat netbeheerders maximaal 100 mogen hebben als 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 dan het gemiddelde (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.
95. Indien prestaties van netbeheerders beter zijn dan de efficiëntiemaatstaf, kan maatstafconcurrentie ertoe leiden dat netbeheerders in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behalen dan het redelijk rendement.³⁸ Dit sluit aan op de bedoelingen van de

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

³⁶ 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.

³⁷ Ingevolge artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

³⁸ 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).



wetgever: *“Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.”*³⁹ Dit is immers gebruikelijk in het economisch verkeer.

96. Het systeem van maatstafconcurrentie zorgt ervoor dat deze efficiëntere prestaties vervolgens ook meetellen bij de berekening van de efficiëntiemaatstaf 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 efficiëntiemaatstaf 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. Afnemers profiteren in alle reguleringsperiodes die volgen op de reguleringsperiode waarin de efficiëntieverbetering wordt gerealiseerd, door de verlaging van de tarieven die daaruit voortvloeit.
97. 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 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.”*⁴⁰
98. ACM maakt de kwaliteitsprestaties van netbeheerders vergelijkbaar door de waardering van afnemers voor kwaliteit te benaderen. Vervolgens geeft ACM een financiële waardering aan de kwaliteitsprestaties
99. 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 de 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

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54 en 55.



kwaliteit te verhogen waardoor de waardering van de afnemers 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.

100. 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.”*⁴¹

7.2 Duur van de reguleringsperiode

101. ACM kan de methode vaststellen voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximum periode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt ACM het volgende.
102. ACM stelt vast dat de wetgever alle mogelijke keuzes (drie, vier of vijf jaar) goed mogelijk acht. Daarom weegt ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.
103. Een korte periode biedt meer flexibiliteit om de regulering aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, zoals extreme economische omstandigheden of veranderingen in de Europese of nationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.
104. Een lange periode biedt meer stabiliteit. Ten eerste biedt een lange periode meer regulatorische zekerheid, omdat de inkomsten voor langere tijd worden vastgesteld. Dit leidt tot een langere periode van zekerheid over de hoogte van tarieven voor afnemers, voor netbeheerders en voor investeerders. Ten tweede biedt een periode van vijf jaar meer

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 372, nr. 10, p. 54-55.



rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat bij een korte periode de methode- en x-factorbesluiten nog niet onherroepelijk zijn op het moment dat ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende besluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.

105. Een belangrijk voordeel van meer stabiliteit is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben. Een netbeheerder heeft langer profijt van een doelmatigere inrichting van de bedrijfsvoering. Immers, de inkomsten staan voor vijf jaar vast ongeacht de kostenbesparingen die een netbeheerder doorvoert.
106. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van artikel 41c van de E-wet wanneer omstandigheden dit vereisen. ACM gaat hier in hoofdstuk 11 nader op in. Daarnaast kan de wetgever bij belangrijke, tussentijds doorgevoerde wetwijzigingen die invloed hebben op de methode van regulering, ook maatregelen nemen voor een goede implementatie gedurende de reguleringsperiode. Zulke flexibiliteit is dus ook bij een periode van vijf jaar aanwezig.
107. Gelet op bovenstaande overwegingen kiest ACM bij de bepaling van de reguleringsperiode voor een lange periode, tenzij er concrete omstandigheden zijn die vragen om een kortere periode. Onder normale omstandigheden biedt de methode van regulering immers al voldoende flexibiliteit om met gewijzigde omstandigheden om te gaan.
108. ACM voorziet voor de komende periode geen concrete omstandigheden die vragen om een korte periode. Dit in tegenstelling tot de vorige reguleringsperiode; toen speelde bij de keuze van de lengte van de reguleringsperiode een belangrijke aankomende wetwijziging een voorname rol. ACM voorziet een soortgelijk wetsvoorstel niet vóór 2018. Bovendien merkt ACM op dat een dergelijke belangrijke wijziging van de E-wet ook wijzigingen in de codes⁴² vereist. Bij een periode van vijf jaar acht ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in wet en codes zullen zijn doorgevoerd.
109. Na het afwegen van de bovenstaande aspecten besluit ACM de zevende reguleringsperiode vast te stellen op de maximaal wettelijk toegestane periode van vijf jaar.

7.3 Toepassing van de x-factor, q-factor en rekenvolumina

110. In deze paragraaf legt ACM uit hoe zij de x-factor en de q-factor toepast en wat de rol van rekenvolumina is.

⁴² Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in paragraaf 3.5 van de Elektriciteitswet 1998.



111. ACM bepaalt een doelstelling voor de tariefinkomsten, oftewel een x-factor, voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Binnen het systeem van maatstafconcurrentie kan ACM individuele x-factoren vaststellen om inkomstenverschillen per eenheid output tussen netbeheerders te laten verdwijnen.
112. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Het begrip 'rekenvolumina' heeft de volgende betekenis. Het rekenvolume is de verwachting van ACM over het aantal eenheden dat de individuele netbeheerder van die dienst zal afzetten. ACM baseert deze verwachting in beginsel op de gerealiseerde afzet uit meerdere voorgaande jaren.
113. 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.⁴³ 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 wettelijke formule het totale inkomstenniveau bepaald waarop ACM in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x-factor en de q-factor toepast.
114. Vanuit de begininkomsten worden de totale inkomsten voor alle jaren in de reguleringsperiode bepaald. Dit betekent 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 2016 (de begininkomsten), naar een eindniveau aan totale inkomsten voor het jaar 2021 (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.

⁴³ 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.



8 Methode tot vaststelling van de x-factor

115. 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 vorige reguleringsperiode gold, heeft ACM een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn kort opgesomd in paragraaf 6.1 en komen in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod.
116. 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 x-factor. Hiervoor moeten allereerst de gegevens 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

117. 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.
118. ACM bepaalt de *begininkomsten* ofwel op basis van de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet, ofwel, als de daaruit volgende begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, op basis van het efficiënte kostenniveau (artikel 41c, vierde lid, van de E-wet). De *eindinkomsten* stelt ACM gelijk aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2021. Met behulp van de *x-factor* zorgt ACM er voor dat de begininkomsten in het jaar 2016 zich ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2021. Hieronder licht ACM de kernbegrippen per stap kort toe.



Stap 2: Begininkomsten

122. De tweede stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de *begininkomsten*. De wet biedt twee mogelijke invullingen van de begininkomsten. In paragraaf 8.3.1 licht ACM toe hoe zij de begininkomsten vaststelt als zij deze baseert op de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet. Als deze begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, heeft ACM de bevoegdheid om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau (artikel 41c, vierde lid, van de E-wet). In paragraaf 8.3.2 zet ACM uiteen hoe zij aan deze bevoegdheid invulling geeft.
123. Indien ACM gebruik maakt van de bevoegdheid om de begininkomsten per netbeheerder vast te stellen op het efficiënte kostenniveau inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, definieert ACM de begininkomsten voor de huidige reguleringsperiode voor elke netbeheerder afzonderlijk als het efficiënte kostenniveau behorende bij zijn prestatie in het jaar 2016. 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.
124. 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.
125. 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

126. De *eindinkomsten* stelt ACM gelijk aan de geschatte efficiënte kosten voor elke netbeheerder afzonderlijk in het jaar 2021. Dit betekent dat de eindinkomsten 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

127. 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

128. 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

129. ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. Voor de bepaling van het redelijk rendement maakt ACM gebruik van een aantal parameters. In deze paragraaf zal ACM per parameter (kostenvoet vreemd vermogen, kostenvoet eigen vermogen, gearing, belastingvoet en inflatie) ingaan op de wijze van vaststelling. Een gedetailleerde uitwerking van het redelijk rendement en de parameters is opgenomen in de bijlage 2. Daar motiveert ACM de keuzes die zij voor elke parameter maakt.
130. ACM bepaalt de kosten voor het vermogen van de netbeheerder door te kijken naar het rendement dat verschaffers van vreemd vermogen (financiers) of verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders) redelijkerwijs mogen verwachten. Dit rendement wordt uitgedrukt in een percentage, de vermogenskostenvoet. De vermogenskosten zijn het product van de vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. ACM benadert de hoogte van het benodigd vermogen met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW).
131. Om de vermogenskostenvoet te kunnen bepalen kijkt ACM naar de kosten van vreemd vermogen en de kosten van eigen vermogen. Ook deze kosten worden uitgedrukt in een percentage: de kostenvoet voor vreemd vermogen en de kostenvoet voor eigen vermogen.
132. Bij de bepaling van de vermogenskostenvoet is van belang in welke verhouding een onderneming gefinancierd wordt door vreemd vermogen en door eigen vermogen (gearing). De vermogenskostenvoet is daarom een – met gebruikmaking van de gearing - gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van eigen vermogen. Deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt de WACC genoemd.

Normatief

133. ACM hanteert bij de bepaling van de WACC een normatief kader. Dat houdt in dat ACM niet kijkt naar de *werkelijke* kosten van financiering van netbeheerders, maar uitgaat van de vermogenskosten van een *efficiënt* gefinancierde netbeheerder (en een door ACM vastgestelde gearing).



134. Door uit te gaan van efficiënte vermogenskosten, geeft ACM geen garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten zou namelijk de beoogde prikkel tot efficiënte financiering (deels) teniet doen (zie ook paragraaf 5.2).

Toekomstige kosten

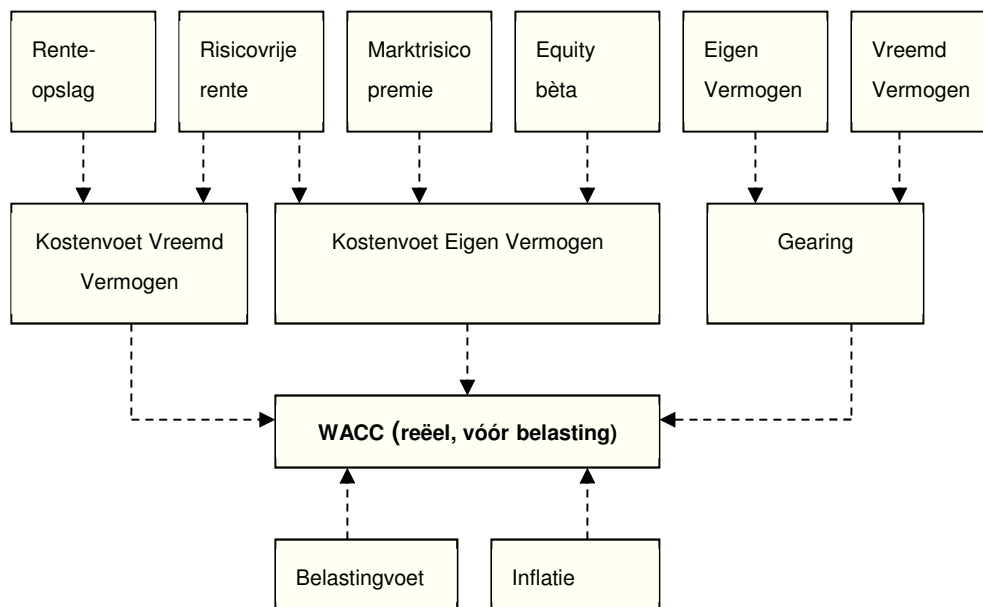
135. Een netbeheerder maakt kosten voor leningen die al eerder zijn aangegaan. Een netbeheerder zal daarnaast ook nieuwe leningen aangaan gedurende de reguleringsperiode. Dat kan nodig zijn voor nieuwe investeringen, maar ook voor herfinanciering van leningen die gedurende de reguleringsperiode aflopen.
136. Voor de bepaling van de vermogenskostenvoet tijdens de reguleringsperiode, moet ACM daarom in de toekomst kijken. ACM bepaalt een *verwachte* efficiënte vermogenskostenvoet, waarin zij rekening houdt met de kosten van bestaande leningen en van nieuwe leningen van een efficiënt gefinancierde netbeheerder.
137. Doordat ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting maakt van de efficiënte vermogenskosten, kan de realisatie daar van afwijken. Ook om deze reden biedt de regulering geen garantie dat de tariefregulering altijd de werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt.

Berekening van de WACC

138. Bij het bepalen van de WACC neemt ACM de risicovrije rente als basis. Voor de kostenvoet vreemd vermogen telt ACM daar het specifieke risico voor financiers van netbedrijven (de renteopslag) en een opslag voor de transactiekosten bij op. Voor de kostenvoet eigen vermogen telt ACM daar het specifieke risico van aandeelhouders van netbedrijven (het product van de marktrisicopremie en de equity bèta, zie hierna) bij op.
139. ACM houdt bij de berekening van de WACC rekening met een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting. ACM stelt daarom een WACC vóór belasting vast.
140. De WACC zoals ACM deze vaststelt bevat geen vergoeding voor inflatie en is dus een reële WACC. Een vergoeding voor inflatie in de WACC is niet nodig, omdat de gerealiseerde inflatie wordt vergoed in de gereguleerde totale inkomsten door middel van het jaarlijks indexerend van de GAW.



141. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit.



Figuur 2. Schematisch overzicht WACC

Algemene opmerkingen

142. Het is van groot belang dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat meer is dan redelijk mag worden geacht, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat minder is dan redelijk mag worden geacht. 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 betrouwbaarheid en leveringszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.
143. Voor de bepaling van de WACC heeft ACM de beschikking over een veelheid aan gegevens, nationaal en internationaal. Brattle heeft onderzocht of het gebruik van nationale dan wel internationale data de voorkeur heeft.⁴⁶ Op basis van het onderzoek van Brattle gaat ACM voor de bepaling van de marktrisicopremie uit van Eurozone data en bij de bepaling van de risicovrije rente en inflatie uit van Nederlandse en Duitse data.
144. Zoals hiervoor opgemerkt, maakt ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting van de efficiënte vermogenskosten. ACM beschouwt de historische gegevens als het beste vertrekpunt voor het maken van een schatting. Prognoses van deskundigen kunnen daarbij

⁴⁶ Brattle, Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate, 26 november 2012, www.acm.nl.



gebruikt worden voor een controle op plausibiliteit van de historische gegevens. Het uitsluitend gebruik van prognoses is niet wenselijk, omdat de objectiveerbaarheid en stabiliteit van deze gegevens vaak onderwerp van discussie is.

145. ACM bepaalt per parameter hoe op de meest accurate wijze de waarde kan worden geschat. Dat betekent dat de periode waarover historische gegevens worden meegenomen voor de verschillende parameters niet per definitie dezelfde zijn.

Kostenvoet vreemd vermogen

146. ACM berekent de kostenvoet vreemd vermogen als de som van de risicovrije rente en de renteopslag.
147. De risicovrije rente betreft het rendement op een investering zonder risico. In de praktijk bestaat een volledig risicovrije investering niet. ACM benadert de risicovrije rente met het geëiste rendement op Nederlandse en Duitse staatsobligaties.
148. De renteopslag betreft de vergoeding voor het extra risico dat verschaffers van vreemd vermogen lopen in vergelijking met een risicovrije investering. Deze renteopslag is afhankelijk van de kredietwaardigheid van een efficiënte netbeheerder. Hoe lager de kredietwaardigheid, des te hoger de renteopslag zal zijn.
149. Bij de bepaling van de risicovrije rente en de renteopslag houdt ACM rekening met het gegeven dat een netbeheerder al bestaande leningen heeft en dat hij gedurende de reguleringsperiode ook nieuwe leningen zal moeten aangaan. ACM doet dit voor de onderhavige reguleringsperiode met het zogenoemde 'trapjesmodel'. Het trapjesmodel is voorgesteld door de gezamenlijke netbeheerders in het kader van de beroepsprocedure tegen de vaststelling van de WACC door ACM in het vorige methodebesluit om expliciet rekening te houden met bestaande leningen van netbeheerders.⁴⁷ Binnen het trapjesmodel kijkt ACM zowel naar de risicovrije rente en renteopslag in het verleden als naar de risicovrije rente en renteopslag die gedurende de reguleringsperiode te verwachten is.
150. ACM is van mening dat het trapjesmodel niet in alle situaties bruikbaar is, aangezien ACM de WACC in een aantal gevallen gebruikt voor situaties waarin geen sprake is van bestaande leningen, maar alleen van nieuwe leningen. Het gaat dan om investeringen die leiden tot een uitbreiding van de GAW gedurende de reguleringsperiode. Hierna wordt dit kort toegelicht.
151. In de regulering is het uitgangspunt dat de afschrijvingen gelijk zijn aan de (vervangings)investeringen. Verder maakt ACM een bijschatting voor de kapitaalkosten voor uitbreidingen van de GAW tijdens de reguleringsperiode. Dit doet zij voor de

⁴⁷ CBB 12 januari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:15.



uitbreidingsinvesteringen (budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen en RCR investeringen) bij landelijke netbeheerders en de bijschatting voor de kapitaalkosten van de gasaansluitdienst bij de regionale netbeheerders. Deze uitbreidingen van de GAW vinden pas tijdens de reguleringsperiode plaats en de netbeheerder hoeft deze uitbreidingen pas tijdens de reguleringsperiode te financieren. Daarom is er voor deze investeringen geen sprake van kosten van bestaande schuld. Om deze reden past ACM voor deze investeringen een kostenvoet vreemd vermogen toe die slechts gericht is op nieuwe leningen. Deze kostenvoet vreemd vermogen wordt vervolgens gewogen met de kostenvoet eigen vermogen om de WACC voor deze investeringen te bepalen.

152. Voor zover de WACC gebruikt wordt om kapitaalkosten te schatten in een ander jaar dan het laatste jaar van de reguleringsperiode – zoals bij bepaling van de efficiënte kosten aan het begin van de reguleringsperiode – zal het trapjesmodel leiden tot verschillende waarden van de WACC. Voor de jaren 2016 (beginpunt) en 2021 (eindpunt) resulteert een andere WACC, omdat er in die jaren een verschillend aandeel is van leningen waarvan ACM de kosten schat (nieuwe leningen). In 2016 is het aandeel nieuwe leningen 10% en in 2021 is dit opgelopen naar 60%. Voor kapitaalkosten waarbij het trapjesmodel niet bruikbaar is, zoals in het vorige randnummer is toegelicht, gebruikt ACM een WACC die volledig is gericht op nieuwe leningen.

Kostenvoet eigen vermogen

153. ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
154. ACM maakt bij de vaststelling van de kostenvoet eigen vermogen gebruik van het Capital Asset Pricing Model (hierna: CAPM). ACM kiest ervoor het CAPM te hanteren, omdat dit model door de financiële wereld en toezichthouders als het meest geschikte model wordt beschouwd. Met het CAPM is het mogelijk om een vergoeding te berekenen voor het systematische marktrisico dat een onderneming loopt.
155. De marktrisicopremie is het geëiste rendement dat beleggers in de markt verwachten te kunnen realiseren als beloning voor het extra risico dat investeren in de marktportefeuille oplevert in vergelijking met een risicovrije investering. ACM baseert de marktrisicopremie op de historisch gerealiseerde cijfers (van Dimson, Marsh en Staunton) en hanteert hierbij de toekomstige cijfers als sanity check.
156. De equity bèta is een maat voor het risico dat een investeerder loopt door te investeren in (de aandelen van) een specifieke onderneming ten opzichte van het risico van het investeren in de marktportfolio. ACM maakt gebruik van een vergelijkingsgroep die bestaat uit ondernemingen met activiteiten die zoveel mogelijk overeenkomen met de gereguleerde activiteiten van de netbeheerder voor het vaststellen van de equity bèta. Dit hangt samen met het uitgangspunt dat ACM de WACC baseert op de WACC van een efficiënt gefinancierde



netbeheer en niet van de netbeheerder zelf. Daarnaast zijn netbeheerders niet beursgenoteerd. Het is daarom niet mogelijk de equity bèta op basis van geobserveerde marktwaarden van de netbeheerder te berekenen. De equity bèta van de netbeheerder wordt daarom benaderd door de bèta van beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten (de referentiegroep) te berekenen.

Gearing

157. 'Gearing' betreft de mate waarin een onderneming met vreemd vermogen is gefinancierd, uitgedrukt als fractie van het totale vermogen. Aangezien de WACC het gewogen gemiddelde is van de kostenvoet vreemd vermogen en de kostenvoet eigen vermogen, is het belangrijk om de efficiënte verhouding tussen vreemd en totaal vermogen vast te stellen. Daarnaast is de gearing van belang bij het berekenen van de equity bèta.
158. ACM bepaalt de efficiënte gearing aan de hand van de gearing van bedrijven uit de vergelijkingsgroep.

Belastingvoet

159. De belastingvoet duidt op het gemiddeld geldende (marginale) tarief voor vennootschapsbelasting voor Nederlandse ondernemingen gedurende de reguleringsperiode 2017 – 2021. De belastingvoet is van belang voor het bepalen van de WACC, aangezien de reële WACC vóór belasting ook een compensatie bevat voor de te betalen vennootschapsbelasting.

Inflatie

160. De inflatie is van belang voor het bepalen van de reële WACC, aangezien de nominale WACC moet worden gecorrigeerd voor de inflatie. In de gereguleerde totale inkomsten wordt namelijk de inflatie al vergoed door middel van het jaarlijks indexeren van de GAW. Aangezien de nominale vermogenskostenvoet ook een vergoeding bevat voor de verwachte inflatie, zou het nalaten van deze correctie een dubbeltelling van de vergoeding voor inflatie inhouden.
161. Het uitgangspunt van ACM voor de bepaling van de inflatie is dat deze zo goed mogelijk de verwachte inflatie dient te reflecteren voor de reguleringsperiode. Voor de reguleringsperiode 2017 – 2021 wordt de inflatieparameter vastgesteld op basis van gerealiseerde inflatiecijfers en inflatieverwachtingen voor de reguleringsperiode.

Hoogte van de WACC

162. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 2, heeft ACM de WACC voor de onderscheiden situaties berekend.



163. ACM stelt de reële WACC voor belastingen vast op 3,7% in het beginpunt (2016) en op 3,1% in het eindpunt (2021).⁴⁸ Voor investeringen waarbij geen sprake is van bestaande schuld stelt ACM de WACC vast op 3,0%.⁴⁹

8.2.2 Regulatorische kosten

164. 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.⁵⁰ De totale kosten van een netbeheerder zijn de som van deze twee kostencategorieën (operationele en kapitaalkosten).⁵¹ De som van de vermogenskosten en de afschrijvingen vormt de kapitaalkosten van een netbeheerder.⁵²

Kapitaalkosten

165. Ter bepaling van de kapitaalkosten moet ACM eerst de gestandaardiseerde activawaarde (GAW) van elke netbeheerder bepalen. De GAW bestaat uit twee; activa van voor de start van de regulering en activa van na de start van de regulering.
166. 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 haar berekeningen als een investering die gedaan is aan het einde van het jaar 2000. Tevens heeft ACM destijds per netbeheerder één resterende afschrijvingstermijn voor deze investering bepaald.⁵³

| Regionale netbeheerder | Resterende gemiddelde afschrijvingstermijn |
|-------------------------------|---|
| Cogas | 22,7 jaar |
| Enduris | 23,5 jaar |
| Enexis | 28,2 jaar |
| Enexis (voorheen Endinet) | 22,2 jaar |

⁴⁸ Formule (1) en (2).

⁴⁹ Formule (3) en (4).

⁵⁰ Zie paragraaf 4.1 van de RAR.

⁵¹ Formule (5).

⁵² Formule (6).

⁵³ De oorspronkelijk vastgestelde afschrijvingstermijnen zijn door de tijd heen aangepast als gevolg van fusies tussen netbeheerders en correcties als gevolg van erkende ORV's.



| | |
|----------|-----------|
| Liander | 31,8 jaar |
| Rendo | 18,8 jaar |
| Stedin | 27,9 jaar |
| Westland | 32,1 jaar |

Tabel 1. Afschrijvingstermijn voor Start-GAW vanaf start van de regulering

167. 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 zijn genomen vanaf de start van de regulering geldt in beginsel per soort actief een afschrijvingstermijn conform de algemene uitgangspunten zoals weergegeven de RAR.
168. ACM berekent de vermogenskosten in een bepaald jaar door de reële WACC te vermenigvuldigen met de GAW van dat jaar.⁵⁴
169. ACM hanteert een reële WACC als redelijk rendement. Daarom indexeert ACM voor elk investeringsjaar de kapitaalkosten (afschrijvingen plus rendement) met de inflatie (hierna: consumentenprijsindex, cpi). Voor het jaar 2015 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 vóór 2015 rekt ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar om naar het prijspeil van het jaar 2015. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen in het jaar 2015, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2015, zodat de reële waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2015 resulteert. Dit is de GAW in het jaar 2015. 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).⁵⁵

Desinvesteringen

170. Desinvesteringen ontstaan wanneer een nog niet volledig afgeschreven actief (bijvoorbeeld een elektriciteitskabel) verwijderd wordt of bijvoorbeeld wanneer een netdeel ontmanteld 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. ACM kiest hiervoor om de volgende reden.

⁵⁴ Formule (7).

⁵⁵ Formule (7), (8), (9) en (10).



171. 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.
172. Wanneer een actief wordt gedesinvesteerd, brengt dit door verlies van boekwaarde 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.
173. ACM houdt bij het berekenen van de kapitaalkosten rekening met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen.⁵⁶ 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.
174. Indien sprake is van de overdracht van activa aan een andere netbeheerder verwijderd ACM de gedesinvesteerde activa wel uit de GAW om te voorkomen dat de betreffende activa bij beide netbeheerders deel blijven uitmaken van de GAW en dit tot dubbeling in de kostenbasis voor de tarieven leidt.

Operationele kosten

175. 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 ACM hierna beschrijft. 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

⁵⁶ Formule (5).



de jaarlijkse cyclus van het opvragen van reguleringsdata. De belangrijkste onderdelen van deze jaarlijkse cyclus zijn:

- a. het vaststellen van de RAR, waarmee ACM streeft naar uniformiteit en eenduidigheid van de reguleringsdata;
- b. het opvragen van de reguleringsdata op basis van een invul- en auditinstructie;
- c. controle van de reguleringsdata 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.

176. 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 voorschrijven dat van derden ontvangen bijdragen in mindering moeten worden gebracht op de geactiveerde kosten,⁵⁷ geeft de netbeheerder in de reguleringsdata 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 reguleringsdata. Daarom reconstrueert ACM per netbeheerder het totaal van deze brutobedragen door te kijken naar het totaal van de netto investeringen in aansluitingen⁵⁸ 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.⁵⁹ De toegestane inkomstenbedragen die op basis van deze maatstaf worden vastgesteld, bieden zodoende ook tariefruimte voor de eenmalige aansluitvergoedingen. Het tarief voor de eenmalige aansluitvergoeding stelt zo de netbeheerder in staat zijn efficiënte kosten van het aanleggen van aansluitingen terug te verdienen.

Eliminatie kosten van overige activiteiten uit regulatorische kostenbasis

177. ACM heeft in het voorgaande aangegeven rekening te houden met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen bij het bepalen van de kosten. Dit geldt ook voor 'overige activiteiten' waarvoor de netbeheerder kosten maakt en opbrengsten behaalt. ACM elimineert deze kosten en opbrengsten bij de berekening van de operationele kosten en kapitaalkosten. Deze

⁵⁷ Artikel 72 van de RAR.

⁵⁸ Deze netto investeringen worden meegenomen in de berekening van de GAW.

⁵⁹ Formule (6).



kosten horen namelijk geen onderdeel te zijn van de regulatorische kostenbasis. ACM licht dit hieronder toe.

178. De activiteiten in kwestie duidt ACM aan als 'overige activiteiten', en de opbrengsten daaruit als 'overige opbrengsten'. Deze overige opbrengsten genereert een netbeheerder voornamelijk met de uitvoering van wettelijke taken waarvoor ACM geen (ex ante) tarieven vaststelt. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten uit de periodieke aansluitvergoeding voor maatwerkaansluitingen. Daarnaast kunnen het ook opbrengsten zijn die wel gerelateerd zijn aan wettelijke taken waarvoor ACM wel een tarief vaststelt, maar die geen tariefinkomsten betreffen. Een voorbeeld hiervan zijn de inkomsten die de netbeheerder ontvangt als gevolg van het bij de betrokken afnemers in rekening brengen van gedeelde transportinkomsten wegens fraude.
179. De genoemde overige activiteiten vallen binnen de wettelijke taken van de netbeheerder. Om die reden geeft de netbeheerder eventuele hieraan verbonden kosten op bij de jaarlijkse uitvraag van de reguleringsdata. ACM elimineert vervolgens deze kosten uit de regulatorische kostenbasis voor zover die horen bij de opbrengsten uit de overige activiteiten. Op die manier zorgt ACM er voor dat in de tariefregulering uitsluitend de 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 gekregen.
180. ACM voert bovengenoemde eliminatie als volgt uit.⁶⁰ ACM gebruikt waar mogelijk de door netbeheerders gerapporteerde kosten die horen bij de betreffende activiteit waarmee de overige opbrengsten worden behaald. Wanneer deze kosten niet vastgesteld kunnen worden, gebruikt ACM conform de RAR de opbrengsten als benadering voor de betreffende kosten door deze aan elkaar gelijk te stellen. In dit laatste geval is dus in feite sprake van een saldering van de overige opbrengsten met de door de netbeheerder opgegeven totale kosten.

Aftrek van forfaitaire bedragen voor de voorziening voor dubieuze debiteuren kleinverbruik

181. In de energiesector is een verbeterd marktmodel voor kleinverbruikers ingevoerd. Dit marktmodel bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder het verplichte leveranciersmodel. Het verplichte leveranciersmodel is op 1 augustus 2013 ingevoerd. Door het leveranciersmodel is de netbeheerder niet meer verantwoordelijk voor de inning van de netwerktarieven, maar de leverancier. Met het overgaan van deze verantwoordelijkheid van het innen van de netwerktarieven is ook het debiteurenrisico hiervan overgegaan naar de leverancier.
182. 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

⁶⁰ Formule (5) en (11).



dekking van kosten die netbeheerders maken als gevolg van wanbetaling onder kleinverbruikers (dubieuze debiteuren kleinverbruik) en is feitelijk een vergoeding voor het debiteurenrisico dat netbeheerders lopen ten opzichte van de kleinverbruikers.

183. Nu de netbeheerder de komende reguleringsperiode 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. Concreet is een correctie van de operationele kosten in de jaren 2012 en 2013 nodig.

Invoering leveranciersmodel

184. Zoals ACM in het vorige onderdeel uiteenzette, is het verplichte leveranciersmodel is op 1 augustus 2013 ingevoerd. Voor de netbeheerders leidt deze ontwikkeling per saldo tot besparing van kosten, omdat taken zijn weggevallen of vereenvoudigd worden.
185. ACM houdt bij het vaststellen van de regulatorische kosten rekening met de kostenbesparing die de netbeheerders door de invoering van het marktmodel hebben kunnen realiseren. ACM gaat ervan uit dat de netbeheerders vanaf 2017 alle besparingen van het verplichte leveranciersmodel hebben kunnen behalen. In de jaren die ACM hanteert voor de kostenbasis zijn die besparingen nog niet volledig behaald. ACM past deze kosten aan om de gehanteerde regulatorische kosten goed aan te laten sluiten bij de periode waarvoor ACM de inkomsten vaststelt. Dat doet ACM door op de gerapporteerde operationele kosten in deze jaren de nog te realiseren besparingen in mindering te brengen.⁶¹ De hier uit voortkomende kostenniveaus acht ACM representatief voor de kosten van de komende reguleringsperiode, omdat zij de kosten bepaalt alsof alle besparingen al gerealiseerd zijn.
186. Om deze aanpassing te kunnen doorvoeren moet duidelijk te zijn wat de kosten zijn van de taken die zijn weggevallen en wat de bijbehorende kostenbesparingen zijn voor de netbeheerders. ACM constateert echter dat kostenbesparingen naar hun aard moeilijk zijn in te schatten, omdat kostenbesparingen niet direct aantoonbaar zijn. ACM heeft daarom een onafhankelijk onderzoeksbureau gevraagd onderzoek te doen naar de kostenbesparingen. Onderzoeksbureau Ecorys B.V. heeft in samenwerking met UC Partners en de TU Delft in het kader van de methodebesluiten van de vorige reguleringsperiode dit onderzoek uitgevoerd.⁶² ACM baseert de hoogte van de aanpassing op de door Ecorys c.s. gerapporteerde besparingen.
187. Bij de aanpassing ontstaat een dubbeltelling, die ACM als volgt oplost. In de methode wordt namelijk nu twee keer gecorrigeerd voor de kosten van dubieuze debiteuren bij

⁶¹ Formule (6).

⁶² Ecorys, UC Partners en TU Delft *Kostenbesparingen als gevolg van de invoering van het verplichte leveranciersmodel*, juli 2013, www.acm.nl.



kleinverbruikers.⁶³ Dit gebeurt in de operationele kosten voor de jaren 2012 en 2013, die worden gecorrigeerd voor het forfaitaire bedrag voor dubieuze debiteuren bij kleinverbruikers. Onderdeel van de door Ecorys c.s. gerapporteerde besparingen zijn de besparingen op de werkelijke kosten voor dubieuze debiteuren. Met de aanpassing van de forfaitaire bedragen leidt dit tot een dubbele correctie voor dubieuze debiteuren.

188. Om deze dubbeltelling te corrigeren trekt ACM deze kosten van dubieuze debiteuren af van de door Ecorys gerapporteerde besparingen als gevolg van het marktmodel.⁶⁴ ACM heeft in de vorige reguleringsperiode een dergelijke correctie en schatting op dezelfde wijze gedaan.

Ruilverkaveling Endinet, Enexis en Liander

189. Endinet, Enexis en Liander hebben afspraken gemaakt om netgebieden uit te wisselen. Per 1 januari 2016 droeg Enexis gebieden in Friesland en de Noordoostpolder (hierna: FNOP-gebied) over aan Liander. Enexis heeft aangegeven dat vanaf 1 januari 2017 het netgebied van Endinet wordt toegevoegd aan dat van Enexis. Daarom zijn de gegevens over de jaren voor de kostenbasis van deze netbeheerders zonder aanpassing geen goede basis voor de verwachte kosten vanaf 2017. Om die reden past ACM de historische gegevens zo aan, dat deze de situatie vanaf 2017 weerspiegelen.
190. ACM verschuift gegevens van de netbeheerder die het uitgewisselde netgebied in het verleden beheerde, naar de netbeheerder die het in de toekomst beheert. Het gaat hierbij om gegevens met betrekking tot kosten, volumes en kwaliteitsprestaties. De gegevens van Endinet worden aan Enexis toegevoegd. Daarnaast worden gegevens van Enexis verschoven naar Liander, voor zover die zijn toe te rekenen aan het FNOP-gebied. Het kan voorkomen dat de indeling van volumes in categorieën verschilt tussen netbeheerders. ACM deelt de volumes van de eerdere netbeheerder in conform de indeling van de netbeheerder die het netgebied vanaf 2017 beheert. Met specifieke data-uitvragen heeft ACM de benodigde gegevens bij de netbeheerders opgevraagd.
191. Daarnaast houdt ACM rekening met gewijzigde situatie voor inkoopkosten transport die na de ruilverkaveling ontstaat. Doordat de inkooppunten van de netbeheerders wijzigen veranderen ook de inkoopkosten transport bij de bovenliggende of naastgelegen netbeheerder. Daarnaast veranderen de verbruiksvolumes van de naastgelegen of onderliggende netbeheerder. Doordat de netgebieden van Endinet worden toegevoegd aan Enexis vallen de inkoopkosten transport van Endinet weg. Ook vallen de volumes van Endinet bij Enexis weg. Voor de jaren 2013, 2014 en 2015 hebben Enexis en Liander een inschatting gemaakt van wat de inkoopkosten transport en de bijbehorende verbruiksvolumes zouden zijn in het geval dat de ruilverkaveling in het FNOP-gebied al in die jaren een feit was.

⁶³ Waar gesproken wordt over dubieuze debiteuren wordt bedoeld dubieuze debiteuren van alleen kleinverbruikers.

⁶⁴ Formule (6).



Overdracht HS-netten van Stedin naar TenneT

192. Op grond van artikel 10 van de Elektriciteitswet 1998 heeft Stedin haar HS-netten overgedragen aan TenneT. Regulatorisch ligt het beheer van deze netten per 1 januari 2015 bij TenneT. Net zoals bij de ruilverkaveling zien de gegevens van Stedin en TenneT over eerdere jaren er anders uit dan de situatie die bestaat vanaf 2017. Om die reden past ACM de historische gegevens voor de jaren 2013 en 2014 aan, zodat die de situatie vanaf 2017 weerspiegelen.
193. Net als bij de ruilverkaveling verschuift ACM de desbetreffende gegevens van Stedin naar TenneT. Het gaat hierbij om gegevens met betrekking tot kosten en volumes. Ook houdt ACM rekening met gewijzigde situatie voor inkoopkosten transport die na de HS-overdracht van Stedin ontstaat. Voor de jaren 2013 en 2014 hebben Stedin en TenneT een inschatting gemaakt wat de inkoopkosten transport en de bijbehorende verbruiksvolumes zouden zijn in het geval dat de HS-overdracht van Stedin al in die jaren een feit was. Met specifieke data-uitvragen heeft ACM de benodigde gegevens bij de netbeheerders opgevraagd.

Systeemdiententarief toegevoegd aan inkoopkosten transport

194. Vanaf 2015 zijn de inkomsten die TenneT mag behalen voor de systeemdienst toegevoegd aan de transporttarieven. Hierdoor zijn de transporttarieven die TenneT in rekening brengt vanaf 2015 hoger dan dat ze daarvoor waren. Daarvoor gold naast de transporttarieven namelijk een apart systeemdiententarief. Voor de regionale netbeheerders resulteert de toevoeging in hogere inkoopkosten transport. De inkoopkosten transport die de regionale netbeheerders in de jaren vòòr 2015 hebben gemaakt zijn dus relatief lager dan in de jaren gedurende de reguleringsperiode vanaf 2017. Om die reden past ACM de historische gegevens aan zodat deze de situatie vanaf 2017 weerspiegelen.
195. ACM voegt aan de inkoopkosten transport van de regionale netbeheerders voor de jaren vòòr 2015 de inkoopkosten transport toe die voort zouden vloeien uit de toevoeging van de systeemdiententarief, wanneer de toevoeging reeds voor 2015 had plaatsgevonden. ACM bepaalt de extra inkoopkosten op basis van de inkomsten voor de systeemdienst van TenneT in de jaren 2013 en 2014, voor zover dit bij de regionale netbeheerders zou zijn terechtgekomen. De inkomsten voor de systeemdienst zijn eerder door ACM bepaald in tarievenbesluiten. Deze inkomsten worden enerzijds door regionale netbeheerders en anderzijds door andere eindafnemers betaald. Voor de toevoeging is alleen het aandeel voor de regionale netbeheerders relevant. ACM heeft dit aandeel in de tarievenbesluiten 2015 op 84,4% bepaald.⁶⁵

8.2.3 Samengestelde output

196. ACM definieert de *samengestelde output* als een meeteenheid voor de prestaties van de netbeheerders. Deze meeteenheid is een eenduidige waardering van de afzet (de volumes) van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Op deze wijze maakt ACM de

⁶⁵ Besluiten van 26 november 2014 met kenmerk 14.0379.52 t/m 14.0386.52, www.acm.nl.



prestaties van netbeheerders vergelijkbaar. ACM gebruikt vervolgens de samengestelde output voor de bepaling van de begininkomsten en de eindinkomsten.

197. In deze paragraaf beschrijft ACM allereerst op welke manier zij in het algemeen de samengestelde output bepaalt. Hierbij legt ACM ook uit hoe zij corrigeert voor nacalculaties in 2016 en op welke manier de (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. Tot slot wordt in deze paragraaf beschreven hoe decentrale invoeding⁶⁶ wordt meegenomen in de berekening van de samengestelde output.
198. ACM berekent de samengestelde output door de volumes van iedere categorie te waarderen met een *wegingsfactor* van deze categorie en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.⁶⁷ Door de afzet van invoeding bestaat de samengestelde output uit een deel voor de weging van de verbruiksvolumes en een deel voor de weging van de invoedingssaldi. De wegingsfactor geeft weer in welke mate elk volume kosten met zich meebrengt, om op deze manier de verschillende volumina te wegen tot vergelijkbare prestaties.
199. Voor alle verschillende categorieën gebruikt ACM in beginsel de voor nacalculaties gecorrigeerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2016 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. ACM kijkt op één onderdeel af van dit uitgangspunt. Omdat voor invoeding geen tarief bestaat, berekent ACM de wegingsfactor voor invoeding op een andere manier. ACM licht dat verderop in deze paragraaf toe.

Correctie voor nacalculaties

200. ACM berekent de wegingsfactoren door de tariefinkomsten van de netbeheerders voor het jaar 2016 te corrigeren voor nacalculaties die waren verwerkt in de tarieven 2016.⁶⁸ ACM corrigeert de inkomsten, omdat de inkomsten uit deze nacalculaties geen betrekking hebben op de inkomsten en kosten voor het jaar 2016.⁶⁹ 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 2016 per netbeheerder zonder de effecten van de nacalculaties en

⁶⁶ Invoeding van elektriciteit op het regionale netwerk.

⁶⁷ Formule (12).

⁶⁸ Tarievenbesluiten van 2 december 2015 met zaaknummers 15.0648.52/15.0649.52/15.0900.52/15.0650.52/15.0651.52/15.0652.52/15.0653.52/15.0654.52, www.acm.nl.

⁶⁹ Gecorrigeerd worden de tarieven voor Lokale heffingen 2014, inkoopkosten transport 2014, volumes energie-intensieve industrie 2014, HS overdacht Stedin 2015, vervallen van dubbelvastrecht 2014.



per categorie worden vervolgens gewogen naar de geschatte volumina in 2016.⁷⁰ ACM baseert de geschatte volumina voor het jaar 2016 op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2013, 2014 en 2015.⁷¹ ACM kiest hiervoor omdat zij hiermee aansluit bij de keuze om de schatting van de efficiënte kosten te baseren op de kostengegevens uit de laatste drie jaren (zie paragraaf 8.3.4.2).

201. De correctie van de inkomsten voor nacalculaties voor het jaar 2016 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 2016.⁷² De tarieven voor vastrecht staan voor de netbeheerders vast,⁷³ waardoor tariefmutaties door nacalculaties niet op deze tarieven worden toegepast.⁷⁴

Aansluitvergoedingen

202. De volumes die ACM hanteert voor de eenmalige- en periodieke aansluitvergoedingen zijn de som van de volumes in de standaardgroepen (zie hiervoor Tabel 2). De bijbehorende tarieven worden op een omzetneutrale wijze afgeleid uit het gewogen gemiddelde tarief van de standaardgroepen. Vervolgens heeft ACM de samengestelde output voor de aansluitvergoedingen op dezelfde wijze bepaald als voor de andere afzetcategorieën. ACM licht dit hieronder nader toe.
203. ACM bepaalt ook de samengestelde output voor de aansluitdienst. De netbeheerders kennen verschillende categorieën van aansluitingen. Op grond van de Tarievencode Elektriciteit kunnen de categorieën van de netbeheerders onderling verschillen. Daardoor zijn deze categorieën niet zomaar met elkaar te vergelijken. Om die reden verdeelt ACM de door de netbeheerders gehanteerde categorieën in standaardgroepen. ACM vindt dat de categorieën die in een standaardgroep zitten goed met elkaar zijn te vergelijken.
204. ACM baseert de reikwijdte van de standaardgroepen op het type aansluitingen A1 t/m A6 zoals deze zijn gedefinieerd in bijlage 1 van de Tarievencode Elektriciteit. Voorheen baseerde ACM zich bij de indeling in standaardgroepen met name op de aansluitcapaciteit. In dit besluit is in beginsel de aansluitwijze leidend voor de indeling. Met name voor de zwaardere

⁷⁰ Formule (13).

⁷¹ Formule (14) en (15).

⁷² Formule (16).

⁷³ Omdat de hoogte van deze tarieven op grond van de TarievenCode Elektriciteit voor alle netbeheerders gelijk dienen te zijn.

⁷⁴ Formule (17).



aansluitingen is de aansluitwijze een betere indicator voor de onderhoud- en beheerkosten van die aansluiting dan de aansluitcapaciteit.

205. Daarnaast acht ACM het wenselijk om deze aansluitingen op sectorniveau met elkaar te vergelijken, omdat dit bijdraagt aan het doel om netbeheerders te prikkelen tot een doelmatige bedrijfsvoering. Om die reden weegt ACM voor de eenmalige aansluitvergoeding (EAV) ook de aansluitingen met een aansluitcapaciteit groter dan 630 kVA (voorheen 'categorieën MS en >MS') via sectortarieven.
206. ACM achtte in eerdere reguleringsperioden de grote aansluitingen (tariefcategorieën groter dan 630kVA) voor de EAV niet voldoende vergelijkbaar. Dit was omdat voor deze grotere aansluitingen de verschillen in techniek zoals toegepast door de netbeheerders variëren bij eenzelfde aansluitcapaciteit. Dat zou bij een onderlinge vergelijking leiden tot kosten- en prestatieverschillen. Daarom baseerde ACM de output voor deze aansluitingen niet op sectortarieven, maar op de tarieven van de individuele netbeheerders. Doordat ACM zich nu baseert op de Tarievcodes Elektriciteit is ACM van mening dat de grote aansluitingen voor de EAV wel vergelijkbaar zijn. ACM acht dit wenselijk, omdat dit bijdraagt aan het doel om netbeheerders te prikkelen tot een doelmatige bedrijfsvoering.
207. De indeling van de categorieën van de netbeheerders in de standaardgroepen voert ACM als volgt uit. ACM kijkt per netbeheerder welke aansluitcategorieën hij hanteert. Per aansluitcategorie deelt ACM op basis van de categorieomschrijving de categorie in een standaardgroep. De standaardgroepen en de categorieomschrijving zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

| EAV | PAV | Categorieën |
|--------|------------|---|
| A1 | A1 | LS aansluitcapaciteit t/m 1 x 6A op geschakeld net |
| A2.1 | A2.1 | LS aansluiting t/m 3*25A |
| A2.2 | A2.2 | LS aansluiting >3*25 A |
| A3 | A3 | LS aansluiting of LS aansluiting af LS rek transformator t/m 3*1200 A |
| A3, A5 | A3, A4, A5 | LS aansluiting af LS rek transformator >3*1200 A (A3) |
| A3, A5 | A3, A4, A5 | MS aansluiting met fysieke levering van LS, t/m 630 kVA (A5) |
| A4, A5 | A3, A4, A5 | Overige MS aansluitingen (A4, A5) |
| A6 | A6 | MS aansluiting op MS net rail |

Tabel 2. Standaardgroepen aansluitdienst

208. ACM merkt hierbij op dat de categorieën die netbeheerders gebruiken voor de EAV fijnmaziger zijn dan voor de PAV. Daarom is het voor de EAV mogelijk om een extra standaardgroep te onderscheiden.



209. Na de indeling resulteren voor elke netbeheerder volumina per standaardgroep. Ook kan ACM op basis van de tarieven die horen bij een aansluitcategorie, met behulp van de volumina, de gewogen sectortarieven bij een standaardgroep berekenen. ACM hanteert deze gewogen tarieven als wegingsfactoren. ACM bepaalt de samengestelde output van de aansluitdienst door de volumina en de wegingsfactoren met elkaar te vermenigvuldigen.

Decentrale invoeding

210. De methode van regulering omvat ook een vergoeding voor kosten die veroorzaakt worden door de invoeding van elektriciteit. ACM heeft in de vorige methodebesluiten besloten dat zij invoeding zal meenemen door de samengestelde output uit te breiden. De samengestelde output van invoeding bestaat, net als de samengestelde output van verbruik, uit de volumes vermenigvuldigd met de wegingsfactoren.

Hoe bepaalt ACM de volumes van invoeding?

211. De volumes van invoeding stelt ACM gelijk aan het invoedingssaldo. Dit invoedingssaldo definieert ACM als het verschil tussen de invoedvolumes en de door netbeheerders gefactureerde (verbruik)volumes. Dit berekent ACM door het verschil tussen jaarlijkse kWmax van invoeding en het jaarlijkse kWmax van verbruik te nemen.
212. De netbeheerders rapporteren de invoedingssaldi als afzet per netvlak, omdat de kosten voor het faciliteren van invoeding per netvlak kunnen verschillen.
213. ACM heeft besloten om alleen het invoedingssaldo, en niet de volledige invoedingsvolumes, in de samengestelde output mee te wegen. Alleen de invoedingsvolumes per afnemer die groter zijn dan het gefactureerde volume leiden namelijk tot extra kosten voor netbeheerders. Wanneer een afnemer een lagere invoeding heeft dan verbruik, hoeft de netbeheerder in beginsel 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.

Hoe bepaalt ACM de wegingsfactoren van invoeding?

214. De wegingsfactor voor het verbruik stelt ACM gelijk aan de sectortarieven van 2016. Voor invoeding is er echter geen tarief. Daarom berekent ACM een gemiddeld sectortarief per netvlak. Hiervoor moet ACM de kosten van invoeding bepalen. Dit doet ACM door naar de kosten voor verbruik per netvlak te kijken. ACM acht dit redelijk want de activiteiten van een netbeheerder om invoeding op zijn net mogelijk te maken zijn grotendeels gelijk aan zijn activiteiten voor verbruik. Voor het net maakt het namelijk niet uit in welke richting elektriciteit wordt getransporteerd. De kosten voor het transport van elektriciteit worden aan netvlakken toegerekend via het cascadebeginsel.⁷⁵ Hierbij is het uitgangspunt dat invoeding op de hogere netvlakken door centrale producenten plaatsvindt. Via de diverse netvlakken wordt de

⁷⁵ Paragraaf 3.6 van de TarievenCode Elektriciteit.



elektriciteit dan getransporteerd naar het netvlak waarop de afnemers aangesloten zijn. De kosten voor de verbruik van elektriciteit op een bepaald netvlak bevatten dus ook kosten voor een bovenliggend netvlak.

215. Bij decentrale invoeding op lager gelegen netvlakken blijkt uit de huidige praktijk dat deze elektriciteit hoofdzakelijk naar afnemers op hetzelfde netvlak en op het bovenliggend netvlak getransporteerd wordt. ACM houdt daarom bij de kostentoerekening alleen rekening met de kosten van deze netvlakken. ACM houdt hierbij de HS-netten buiten beschouwing, omdat deze in beginsel door TenneT worden beheerd en daarom buiten de kostentoerekening voor de regionale netbeheerders vallen.
216. ACM behandelt het MS/LS netvlak bij het bepalen van de wegingsfactor als een MS netvlak, omdat afnemers die invoeden op het netvlak MS/LS dit doen via een MS/LS transformator. Een MS/LS transformator is onderdeel van het MS-net. Omdat de ingevoede elektriciteit alleen naar het bovenliggend netvlak getransporteerd wordt, vindt de invoeding dus eigenlijk plaats direct in het MS-net. De kostentoerekening is in onderstaande tabel samengevat.

| 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 |

Tabel 3. Kostentoerekening per netvlak

217. De kosten per netvlak van alle netbeheerders telt ACM bij elkaar op. Dit deelt ACM vervolgens door de bijbehorende volumes. Dit leidt tot het gemiddelde sectortarief. Vanwege het cascadebeginsel is het gemiddelde sectortarief per netvlak echter niet representatief voor de kosten van invoeding per netvlak. De kosten per netvlak bevatten immers ook kosten van bovenliggende netvlakken. Om het gemiddelde sectortarief per netvlak voor invoeding te bepalen, trekt ACM de kosten van het bovenliggend netvlak daarom af van de kosten per netvlak. Tabel 4 laat zien hoe ACM dit doet. Dit sectortarief is de wegingsfactor per netvlak voor invoeding.⁷⁶

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

⁷⁶ Formule (18).



| | |
|-------|--------------------------------------|
| MS-D | sectortarief MS-D – sectortarief TS |
| MS/LS | sectortarief MS/LS – sectortarief TS |

Tabel 4. Berekening kostentoerekening

218. De samengestelde output van invoeding bepaalt ACM vervolgens door het invoedingssaldo per netvlak te vermenigvuldigen met de wegingsfactor per netvlak. Dit telt ACM op bij de samengestelde output van verbruik. ACM wil voorkomen dat de toevoeging van invoeding effect heeft op de toerekening van de toegestane inkomsten aan de aansluitdienst. ACM corrigeert daarom de samengestelde output van de transportdienst met een correctiefactor. Deze correctiefactor berekent ACM als volgt: $SO_{TD,excl.invoeding}/SO_{TD,incl.invoeding}$.⁷⁷

8.3 Stap 2: Bepalen van de begininkomsten

219. De tweede stap van de methode om de x-factor vast te stellen, bestaat uit het bepalen van de begininkomsten. De wet biedt twee mogelijke invullingen van de begininkomsten. In paragraaf 8.3.1 licht ACM toe hoe zij de begininkomsten vaststelt, indien zij deze baseert op de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d van de E-wet. Als deze begininkomsten afwijken van het efficiënte kostenniveau, heeft ACM de bevoegdheid om de begininkomsten in afwijking van de wettelijke formule gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau (artikel 41c, vierde lid, van de E-wet). In paragraaf 8.3.2 zet ACM uiteen hoe zij aan deze bevoegdheid invulling geeft.
220. Vervolgens licht ACM toe hoe zij de verwachte efficiënte kosten voor regionale netbeheerders bepaalt. ACM bepaalt in paragraaf 8.3.3 de kosten voor objectiveerbare regionale verschillen en berekent in paragraaf 8.3.4 de efficiënte kosten per eenheid output van 2016. ACM geeft aan hoe deze onderdelen samen leiden tot de begininkomsten 2016 (paragraaf 8.3.5) voor de regionale netbeheerders.

8.3.1 Bepalen begininkomsten op basis van de wettelijke formule

221. De begininkomsten volgen in eerste instantie uit de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet. Deze schrijft namelijk voor dat ACM bij het berekenen van de tariefinkomsten voor 2017 met de x-factor uitgaat van de tariefinkomsten 2016. Omdat deze tariefinkomsten het startpunt voor de nieuwe reguleringsperiode zijn, noemt ACM dit de begininkomsten. ACM berekent deze begininkomsten als volgt. Voor elke netbeheerder afzonderlijk zijn de totale inkomsten, voor de transportdienst en de aansluitdienst, voor het jaar 2016 gelijk aan het product van de tarieven in het jaar 2016 en de rekenvolumina voor de zevende reguleringsperiode.⁷⁸ Voor het jaar 2016 deelt ACM de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten.

⁷⁷ Formule (19).

⁷⁸ Formule (20).



222. De eerste component betreft de totale inkomsten die de netbeheerder op basis van de reguleringssystematiek mag terugverdienen om zijn kosten voor het jaar 2016 te dekken. De tweede component betreft eenmalige nacalculaties. Deze eenmalige nacalculaties hebben betrekking op de totale inkomsten van jaren voorafgaand aan 2016 (zie daarover ook paragraaf 8.2.3). In deze jaren hebben netbeheerders kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in die 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. Het gecorrigeerde bedrag diende aldus niet ter dekking van kosten die in het jaar 2016 werden gemaakt door netbeheerders, maar ter verrekening van kosten in voorgaande jaren. Dit nagecalculeerde bedrag is daarom geen onderdeel van de begininkomsten. Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet is het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken.
223. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor de hierboven bedoelde eenmalige nacalculaties op basis van artikel 41c, tweede lid, van de E-wet. Indien ACM de ongecorrigeerde tarieven zou gebruiken, dan zouden netbeheerders de komende reguleringsperiodes in feite inkomsten blijven houden voor kosten die al gedekt zijn in eerder jaren. ACM acht dit in strijd met het principe van kostenoriëntatie. Deze correctie is in lijn met de correctie die ACM al in paragraaf 8.2.3 toepaste.

8.3.2 Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten

224. In het voorgaande methodebesluit hanteerde ACM de lijn dat uitsluitend aanzienlijke verschillen tussen begininkomsten en efficiënte kosten leiden tot een aanpassing van de begininkomsten. In de voorbereiding van dit ontwerpbesluit heeft Netbeheer Nederland aan ACM gevraagd om de bestaande beoordelingskader begininkomsten te verduidelijken en aan te passen. Bij overleg over dit onderwerp gaven zowel regionale netbeheerders als een afnemersorganisatie aan meer belang te hechten aan een juist tariefniveau dan aan een geleidelijk en stabiel tariefverloop. Zowel netbeheerders als representatieve organisaties hebben in het vooroverleg aangegeven dat zij elke drempelwaarde (zoals in het voorgaande methodebesluit de aanzienlijkheidsdrempel) arbitrair achten. Naar aanleiding hiervan heeft ACM het beoordelingskader voor haar bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen heroverwogen en aangepast.
225. Voor de reguleringsperiode 2017-2021 zal ACM als volgt bepalen of zij de begininkomsten gelijk stelt aan de efficiënte kosten. Ten eerste toetst ACM of zij bevoegd is om gebruik te maken van haar bevoegdheid, of met andere woorden: of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan. Ten tweede toetst ACM of zij aanleiding ziet de begininkomsten aan te passen.



226. Met het nieuwe beoordelingskader is duidelijker wanneer ACM de begininkomsten zal aanpassen. De stappen die ACM daartoe zet, zijn voor belanghebbenden beter te volgen en zij hebben met dit kader op voorhand meer zekerheid over in welke situatie ACM de begininkomsten aanpast.
227. Hieronder beschrijft ACM het gewijzigde beoordelingskader dat zij in dit methodebesluit hanteert. Het beoordelingskader voor de regionale netbeheerders verschilt op enkele punten van het beoordelingskader voor de landelijke netbeheerders. Deze verschillen hangen samen met verschillen in de methode van regulering. Zo voert ACM voor de landelijke netbeheerders na de tweede toets nog een derde toets uit, te weten de redelijkheidstoets. Hierbij toetst ACM of de aanpassing van de begininkomsten zoals die uit de eerste twee toetsen zou volgen, leidt tot een verlaging van het over- of onderrendement (in absolute zin). Voor de regionale netbeheerders leidt aanpassing van de begininkomsten – anders dan bij de landelijke netbeheerders – echter altijd tot verlaging van het over- of onderrendement, omdat de efficiënte kosten en werkelijke kosten op sectorniveau aan elkaar gelijk zijn. Om die reden laat ACM de redelijkheidstoets voor regionale netbeheerders achterwege.

Toets 1: Toepassingsvoorwaarde⁷⁹

228. ACM toetst om te beginnen per netbeheerder of de begininkomsten van de netbeheerder, zoals die volgen uit de wettelijke formule, afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode (dit is de toepassingsvoorwaarde). Uit de tekst van artikel 41c, vierde lid, van de E-wet volgt dat alleen als dit het geval is, ACM de begininkomsten *kan* aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM toetst of de begininkomsten op basis van de wettelijke formule afwijken van de efficiënte kosten 2016. Door de efficiënte kosten 2016 te vergelijken met de begininkomsten die (met toepassing van de wettelijke formule) volgen uit de tariefinkomsten 2016, kan ACM vast stellen of er sprake is van een verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten dat ACM kan wegnemen door gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.
229. ACM berekent de efficiënte kosten in het beginpunt (2016) op vergelijkbare wijze als de efficiënte kosten in het eindpunt (2021). De berekening van de efficiënte kosten in het beginpunt en eindpunt komt aan bod in paragrafen 8.2, 8.3.3 en 8.3.4 van dit besluit.

Toets 2: Aanleidingstoets⁸⁰

230. 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. Bij de afweging om al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen speelt

⁷⁹ Formule (21).

⁸⁰ Formule (22).



het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze bevoegdheid een belangrijke rol. Dit door de wetgever beoogde doel is de mogelijkheid om extra winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd (tot één reguleringsperiode).⁸¹ Met andere woorden: het doel is te voorkomen dat eventuele over- of onderrendementen doorlopen in de reguleringsperiode volgend op de periode waarin ze zijn ontstaan.

231. Concreet ziet ACM tegen deze achtergrond aanleiding om de begininkomsten aan te passen als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement. Als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement, zou dit immers via het geleidelijk tariefverloop op basis van de wettelijke formule doorlopen in de reguleringsperiode vanaf 2017. Voor deze toets hanteert ACM de volgende definitie van over- of onderrendement: elk rendement dat uitgaat boven het redelijk rendement is een overrendement en elk rendement dat lager is, is een onderrendement.
232. Voor regionale netbeheerders toetst ACM op sectorniveau of er sprake is van over- of onderrendement in 2016. Wanneer de inkomsten van de regionale netbeheerders hoger zijn dan de kosten van deze netbeheerders (inclusief een redelijk rendement) is er sprake van een overrendement. De keuze om dit voor regionale netbeheerders op sectorniveau te toetsen, sluit aan bij de keuze voor maatstafconcurrentie. Bij maatstafconcurrentie is er voor netbeheerders sprake van gelijke inkomsten per output. De norm voor deze inkomsten is de maatstaf – de gemiddelde kosten per output. Als ACM per netbeheerder zou toetsen of er aanleiding is om begininkomsten aan te passen, zou de situatie kunnen ontstaan dat voor de ene netbeheerder begininkomsten wel worden aangepast, en voor de ander niet. Het uitgangspunt van gelijke inkomsten per output wordt dan doorbroken. ACM toetst daarom op sectorniveau of sprake is van over- of onderrendementen. In dat geval ziet zij aanleiding de begininkomsten aan te passen.
233. ACM voert de aanleidingstoets voor regionale netbeheerders uit door de begininkomsten 2016 op basis van de wettelijke formule te vergelijken met de totale verwachte kosten in 2016. De werkelijke kosten 2016 zijn nog niet bekend, daarom berekent ACM de verwachte kosten 2016. ACM berekent de verwachte kosten op sectorniveau op dezelfde wijze als de efficiënte kosten op sectorniveau. Deze verwachtingen zijn gelijk, omdat de efficiënte kosten berekend worden op basis van sectorgemiddelde kosten. ACM berekent de verwachte kosten op sectorniveau dan ook op dezelfde wijze als de efficiënte kosten, zie paragraaf 8.3.4. Het verschil tussen de aldus berekende verwachte kosten 2016 en begininkomsten 2016 op basis van de wettelijke formule vormt een goede indicatie van het bestaan van over- of onderrendement op sectorniveau in het beginpunt. Als in 2016 op sectorniveau sprake is van over- of onderrendement, ziet ACM aanleiding om de begininkomsten op de totale verwachte efficiënte kosten te baseren.

⁸¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 3, p. 30-31.



Conclusie beoordelingskader⁸²

234. ACM past de begininkomsten van een netbeheerders aan als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarde (toets 1) en als ACM daar aanleiding toe ziet (toets 2).

Toepassing

235. ACM verbindt geen drempelwaarde aan de toets op het bestaan van over- of onderrendement. Elk verschil tussen begininkomsten en verwachte kosten is voldoende aanleiding om over te gaan tot een aanpassing van de begininkomsten.

236. De hierboven uitgewerkte wijziging zal in beginsel vaker tot aanpassing van de begininkomsten leiden dan het kader dat ACM in voorgaande besluiten hanteerde. ACM is van mening dat deze wijziging dan ook goed past bij de doelstellingen van de methode van regulering, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Zoals ACM daar heeft uiteengezet, beantwoordt een methode van regulering waarbij inkomsten worden vastgesteld op basis van efficiënte kosten, met inbegrip van een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is het beste aan deze doelstellingen. Begininkomsten die in principe gelijk zijn aan efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, sluiten hier goed bij aan. De vaststelling van de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau heeft een beperkt dempend effect op de efficiëntieprikkels. Ten overvloede merkt ACM hierbij op dat de gemaakte keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar de efficiëntieprikkels juist verhoogt.

237. Tot slot overweegt ACM of er zwaarwegende en aan de wettelijke doelstellingen gerelateerde belangen zijn die maken dat een andere toepassing van de bevoegdheid gewenst is. ACM kan op basis van een bredere belangenafweging afwijken van het hierboven beschreven kader. Bij publicatie van dit ontwerpbesluit ziet ACM geen zwaarwegende belangen die meebrengen dat ACM voor regionale netbeheerders van dit beoordelingskader zou moeten afwijken. Ook belanghebbenden hebben bij het klankbordgroepoverleg van 22 februari 2016 desgevraagd geen zwaarwegende belangen aangedragen die afwijking van het kader wenselijk maken.

238. Hierboven heeft ACM het beoordelingsbeoordelingskader beschreven voor aanpassing van de begininkomsten. Voor toepassing van dit beoordelingskader maakt ACM gebruik van kostengegevens die worden vastgelegd in de x-factorbesluiten van de netbeheerders. ACM legt de keuze om al dan niet de begininkomsten aan te passen vast in diezelfde x-factorbesluiten, zodat ACM bij eventuele wijzigingen in een x-factorbesluit met hetzelfde besluit de effecten van die wijzigingen op de uitwerking van het beoordelingskader kan vastleggen.

⁸² Formule (23).



8.3.3 Bepalen objectieveerbare regionale verschillen 2016

239. ACM houdt rekening met het bestaan van eventuele Objectieveerbare Regionale Verschillen (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

240. 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 objectieveerbaar indien de factor dan wel omstandigheid niet-beïnvloedbaar is door het management van de netbeheerder 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.
241. 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.⁸³ 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.⁸⁴ 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

⁸³ Ingevolge artikel 41, derde lid, van de E-wet.

⁸⁴ Ingevolge artikel 41b, eerste lid, onderdeel a, van de E-wet.



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.

242. 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 objectievebare 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.
243. Het derde uitgangspunt is dat ACM kosten voor ORV's vergoedt vanaf de eerstvolgende reguleringsperiode nadat zij door ACM als ORV zijn aangemerkt. ACM past geen correctie toe met terugwerkende kracht over eerdere reguleringsperiodes. Een dergelijke aanpassing leidt tot onzekerheid bij afnemers, netbeheerders en investeerders over de rechtmatigheid van vroegere inkomsten en tarieven en het verloop van toekomstige inkomsten en tarieven.
244. 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.
245. 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 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.

246. ACM gaat hieronder in op de factor die zij voor regionale netbeheerders elektriciteit aanmerkt als ORV. Deze factor betreft lokale heffingen.

Lokale heffingen

247. ACM heeft op basis van onderzoeksresultaten van het onderzoeksbureau Brattle⁸⁵ in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders elektriciteit geconcludeerd dat de factor lokale heffingen⁸⁶ voldoet aan de criteria van een ORV.⁸⁷ ACM zal ook gedurende deze reguleringsperiode als volgt rekening houden met de hoogte van lokale heffingen.
248. 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 deze 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 2016 op basis van het gemiddelde van de gerealiseerde kosten voor lokale heffingen uit de jaren 2013, 2014 en 2015 (inclusief toepassing van de inflatiecorrectie).⁸⁸
249. ACM motiveert in onderhavig besluit welke afschrijvingstermijnen zij hanteert 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. 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.

⁸⁵ The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.

⁸⁶ Lokale heffingen bestaan uit precariobelasting en gedoogbelasting.

⁸⁷ Voor het definitieve methodebesluit zal ACM de toets uitvoeren met gegevens uit 2015 en de conclusie daarvan verwerken in het definitieve besluit.

⁸⁸ Formule (24) en (25).



250. 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 een afschrijvingstermijn van 20 jaar.⁸⁹ 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 netbeheerder gehanteerde afschrijvingstermijnen.

251. Voor de regionale netbeheerder elektriciteit resulteert dit in het volgende:

| Netbeheerder | RENDO |
|--|---------------|
| Jaar van afkoop (ultimo) | 1998 |
| Afschrijvingstermijn voor regulering (jaar) | 12,5 |
| Begin regulering (jaar) | 2000 (ultimo) |
| GAW bij begin regulering (€) | 9.214.246 |
| Resterende afschrijvingstermijn na begin regulering (jaar) | 18 |

Tabel 5. Afschrijvingstermijnen lokale heffingen

8.3.4 Bepalen efficiënte kosten 2016

252. ACM bepaalt het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder door de efficiënte kosten per eenheid output in 2016 te vermenigvuldigen met de omvang van 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 2016* te delen door de samengestelde output van de sector. De methode van berekening van efficiënte kosten per eenheid output in het jaar 2016 legt ACM nader uit in deze paragraaf. De bepaling van de kosten voor ORV's is in de vorige paragraaf aan de orde geweest.

253. Bij de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output in 2016 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 tot aan 2016 en tot slot de berekening van de efficiënte kosten per eenheid output 2016.

8.3.4.1 Gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf

⁸⁹ The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006.



254. De wijze waarop ACM de uniforme maatstaf bepaalt is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige 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 huidige reguleringsperiode de invulling van de maatstaf te wijzigen.

8.3.4.2 De te hanteren kostengegevens

255. In het methodebesluit voor de zesde reguleringsperiode heeft ACM ervoor gekozen om een kostenbasis van drie jaren te hanteren, vanwege de problematiek van de zaagtandwerking. In de zevende reguleringsperiode hanteert ACM dezelfde kostenbasis. ACM geeft hiervoor een nadere motivering. Hieronder gaat ACM in op de keuzes omtrent de te hanteren kostengegevens.

Meerdere jaren

256. ACM gaat voor de bepaling van de verwachte efficiënte kosten uit van gerealiseerde kosten van de netbeheerders. ACM maakt vervolgens een keuze welke jaren aan gerealiseerde gegevens zij betreft. De kosten van de betrokken jaren vormen de kostenbasis. Bij de keuze voor de betrokken jaren spelen diverse uitgangspunten een rol:
- De kostenbasis moet representatief zijn. Hoe recenter de betrokken gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren.
 - De kostenbasis moet leiden tot een robuuste inschatting van de kosten. In een bepaald jaar kunnen allerlei incidenten plaatsvinden waardoor de kosten in dat ene jaar toevallig hoog of laag uitvallen. Door uit te gaan van meerdere meetjaren worden incidenten uitgemiddeld en wordt de meting robuuster.
 - De gekozen kostenbasis maakt geen onderscheid tussen verschillende kostenposten. Wanneer bijvoorbeeld operationele kosten en kapitaalkosten verschillend behandeld worden, kan er een bias ontstaan in het voordeel van één van deze kostenposten. Het kan bijvoorbeeld gunstiger zijn voor de netbeheerder om een knelpunt in zijn netwerk op te lossen met een investering dan om dat te doen met aanvullend onderhoud. Bij een grote bias kunnen netbeheerders zo geprikkeld worden tot het maken van suboptimale keuzes in hun bedrijfsvoering.
 - De wijze van vaststelling van de kostenbasis mag niet leiden tot een verstoring van de doelmatigheidsprikkel. Het gebruik van één meetjaar als kostenbasis kan er in sommige gevallen toe leiden dat netbeheerders voor dat jaar geen prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering ondervinden.
 - De kostenbasis komt overeen met andere meetperiodes van betrokken gegevens. Een voorbeeld daarvan is de relatie tussen volumes en kosten.
257. Bij de keuze voor de kostenbasis moet ACM een balans zoeken in de bovenstaande uitgangspunten. ACM gaat, net zoals in de vorige reguleringsperiode, in beginsel uit van de



drie meest recente jaren aan gegevens. ACM acht het wenselijk om in beginsel meerdere jaren aan gerealiseerde kosten te betrekken. ACM acht de afgelopen drie jaren voldoende representatief als kostenbasis voor de verwachte efficiënte kosten. ACM is van mening dat het gebruik van data van de meest recente drie jaren resulteert in een schatting die enerzijds is gebaseerd op zo recent mogelijke data en anderzijds dat het effect van een incidenteel hoger of lager kostenniveau in het meest recente jaar op de schatting wordt beperkt. Deze keuze is ook verenigbaar met de drie andere uitgangspunten.

Bepaling van de jaarlijkse kostengegevens

258. In paragraaf 8.2 heeft ACM uitgelegd hoe zij de operationele kosten en kapitaalkosten bepaalt. Om de beginkosten op basis van de efficiënte kosten vast te stellen, hanteert ACM de kosten in elk van de jaren 2013, 2014 en 2015. ACM houdt hierbij specifiek rekening met drie elementen, namelijk de WACC die ACM vaststelt voor het jaar 2016, de ORV lokale heffingen en de inkoopkosten transport.⁹⁰ ACM licht deze twee elementen onderstaand toe.
259. ACM bepaalt in dit besluit de efficiënte kosten voor de begininkosten ten behoeve van de zevende reguleringsperiode. Hiervoor hanteert ACM de WACC die ACM in dit besluit vaststelt voor het jaar 2016. Zoals ACM in paragraaf 8.4 zal toelichten, hanteert ACM voor de efficiënte kosten in het jaar 2021 de WACC voor het jaar 2021. Zodoende worden voor zowel de begininkosten als de eindinkosten de efficiënte kosten inclusief het redelijke rendement gebaseerd op het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.
260. Bij het berekenen van de kostengegevens voor de jaren 2013, 2014 en 2015 ten behoeve van de efficiënte kosten per eenheid output, laat ACM, zoals toegelicht in randnummer 241, de kosten van de ORV lokale heffingen buiten beschouwing.
261. Ingevolge artikel 41b, tweede lid, van de E-wet zal ACM voor de jaren gedurende de zevende reguleringsperiode de inkoopkosten transport moeten nacalculeren. Ook dient de wettelijke formule niet te worden toegepast op inkoopkosten transport. Daarom behandelt ACM deze kosten apart van de andere kosten. Om de inkoopkosten transport separaat te houden, worden de inkoopkosten transport aanvankelijk buiten de kosten van de jaren 2013, 2014 en 2015 gehouden. Uiteindelijk zal ACM deze kosten wel apart bij de efficiënte kosten in 2016 betrekken om netbeheerders zodoende via de maatstaf te kunnen vergelijken.

8.3.4.3 Productiviteitsverandering

262. Ingevolge artikel 41, tweede lid van de E-wet heeft de x-factor tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode wordt een *frontier shift of*

⁹⁰ Formule (26).



productiviteitsverandering gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering kan worden. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald.

263. ACM baseert de maatstaf, uitgedrukt in efficiënte kosten per eenheid output, op een meting van de prestatie van de netbeheerders in het recente verleden. ACM verwacht dat netbeheerders ten opzichte van de vastgestelde maatstaf gedurende de reguleringsperiode 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 bekend. ACM is van mening dat de toekomstige productiviteitsverandering het beste te schatten is door deze te baseren op realisaties uit het verleden.
264. Naarmate de gebruikte realisaties uit het verleden meer representatief zijn en de schatter meer robuust is, ontstaat een betere inschatting van de 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. 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.
265. 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.

Langjarige productiviteitsverandering

266. ACM baseert de schatting van de toekomstige productiviteitsverandering op de gegevens van netbeheerders zelf, over een zo lang mogelijke, representatieve meetperiode, en met toepassing van een geometrisch gemiddelde (hierna: langjarige productiviteitsverandering). Hiermee wordt de aanpak van de vorige reguleringsperiode voortgezet.
267. In het vorige methodebesluit heeft ACM uitgebreid toegelicht welke nadelen kleefden aan de wijze van berekenen van de productiviteitsverandering op basis van een weging van drie metingen, zoals in het verleden is gebeurd. Daarnaast heeft ACM toegelicht hoe zij mede op



basis van de CEPA studie *Ongoing efficiency in the new method decisions for Dutch electricity and gas network operators* (2012) tot de keuze voor langjarige productiviteitsverandering gekomen is. ACM heeft bij het vorige methodebesluit vastgesteld dat zowel een *frontier shift* (gebaseerd op exogene gegevens), als de langjarige productiviteitsverandering (gebaseerd op gegevens van de netbeheerders zelf) bruikbare technieken zijn om te komen tot een parameter voor de productiviteitsverandering. Voor de uiteindelijke keuze heeft ACM gekeken naar de voor- en nadelen van beide alternatieven. Het voordeel van de langjarige productiviteitsverandering is dat specifieke ontwikkelingen bij netbeheerders zelf nauwkeuriger worden meegenomen. Een specifieke situatie waarvoor deze eigenschap van nut is, is de uniforme afschrijving van de start-GAW.⁹¹ ACM stelde vast dat het voordeel van het mee kunnen nemen van specifieke ontwikkelingen bij netbeheerders zwaarder woog dan de sterkere prikkel die uitgaat van een exogeen bepaalde *frontier shift*. Van doorslaggevend belang bij deze afweging was dat ACM van mening was dat de wijze waarop de maatstaf netbeheerders prikkelt tot doelmatigheid reeds tot een voldoende sterke prikkel leidt.

268. Voor het methodebesluit voor de zevende periode heeft ACM onderzocht of het nodig is om de keuze voor de langjarige productiviteitsverandering te herzien. ACM heeft daarbij de volgende aspecten in overweging genomen: a) de waarschijnlijkheid dat ontwikkelingen die zich in de meetperiode van de langjarige productiviteitsverandering hebben voorgedaan een goede voorspeller zijn voor ontwikkelingen die zich naar verwachting in de aankomende periode zullen voordoen; b) het effect van het opnieuw kiezen voor het gebruiken van de data van netbeheerders zelf op de sterkte van de doelmatigheidsprikkel en c) het beschikbaar komen van nieuwe data van de netbeheerders over de jaren 2013 tot en met 2015.
269. ACM ziet op deze punten geen nieuwe omstandigheden die aanleiding geven om de gekozen systematiek van de vorige reguleringsperiode te herzien. De langjarige productiviteitsverandering voldoet naar de mening van ACM nog steeds het beste aan de criteria die gelden voor een goede schatter van de productiviteitsverandering, namelijk representativiteit en robuustheid. Ook is ACM van mening dat het wederom gebruiken van de langjarige productiviteitsverandering een effectieve prikkelwerking van de reguleringsmethode als geheel niet in de weg staat. Tot slot ziet ACM in het beschikbaar komen van meer datagegevens over netbeheerders extra reden om te kiezen voor de langjarige productiviteitsverandering.

⁹¹ 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. Door gebruik te maken van de langjarige productiviteitsverandering voorziet ACM hier in, doordat dit patroon reeds onderdeel is van de gegevens die ACM gebruikt voor de berekening van de langjarige productiviteitsverandering.



Berekeningswijze langjarige productiviteitsverandering

270. In de volgende randnummers licht ACM toe hoe zij de langjarige productiviteitsverandering berekent. Deze berekening komt tot stand in drie stappen. Ten eerste dient ACM een keuze te maken voor een zo representatief mogelijke meetperiode. Ten tweede berekent ACM de jaarlijkse productiviteitsveranderingen. De derde stap is het berekenen van de gemiddelde verwachte productiviteitsverandering. Voor het berekenen van de gemiddelde verwachte productiviteitsverandering gebruikt ACM, net als in de zesde reguleringsperiode, een ongewogen geometrische gemiddelde over alle jaarlijkse productiviteitsveranderingen van de gekozen meetperiode. ACM kiest voor een ongewogen gemiddelde, omdat ACM geen aanwijzingen heeft 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 ongewogen geometrisch gemiddelde.⁹²
271. ACM stelt de meetperiode vast op de jaren 2005 t/m 2015, wat leidt tot een totaal van elf jaarlijkse productiviteitsveranderingen. Deze keuze is als volgt tot stand gekomen. Bij voorkeur neemt ACM zoveel mogelijk beschikbare meetjaren mee in de berekening omdat dit bijdraagt aan de robuustheid van de meting. In het methodebesluit voor de zesde periode heeft ACM ervoor gekozen om de productiviteitsverandering van het jaar 2005 als startpunt van de meetreeks te kiezen. De reden hiervoor was dat de eerste vijf jaren na de start van de regulering mogelijk nog de effecten bevatten van een sterke initiële efficiëntieslag en daarmee minder representatief zijn. Voor de zevende periode kiest ACM er opnieuw voor de productiviteitsverandering in 2005 als startpunt te kiezen, omdat ACM deze meting voldoende representatief vindt. Voor de zevende reguleringsperiode verlengt ACM de meetreeks met drie extra jaren aan productiviteitsverandering (2013, 2014 en 2015). ACM vindt deze jaren representatief voor de verwachte productiviteitsverandering in de zevende reguleringsperiode en het opnemen van extra jaren in de reeks draagt bij aan de robuustheid van de meting.
272. De jaarlijkse productiviteitsverandering voor jaar t wordt berekend door de verhouding tussen kosten en output⁹³ in jaar t te delen door de verhouding tussen de kosten en output in jaar $t-1$.⁹⁴ 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).
273. Om de jaarlijkse productiviteitsveranderingen over de jaren 2005 tot en met 2012 vast te stellen, maakt ACM gebruik van de waardes die ACM heeft berekend om de langjarige

⁹² Formule (31).

⁹³ Met output wordt hier bedoeld de samengestelde output zoals beschreven in paragraaf 8.2.3.

⁹⁴ Formule (29).



productiviteitsverandering voor de zesde reguleringsperiode vast te stellen. Deze jaarlijkse waarden zijn opgenomen in Bijlage 1 van de x-factorbesluiten voor de zesde reguleringsperiode. ACM ziet geen aanleiding om de keuzes die ten grondslag liggen aan deze berekeningen te herzien.

274. De berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen voor de jaren 2013, 2014 en 2015 worden gebaseerd op de kosten- en outputgegevens die de netbeheerders over de jaren 2012 tot en met 2015 aan ACM hebben opgegeven. Om te komen tot een zo representatief mogelijke productiviteitsmeting streeft ACM ernaar de kosten- en outputgegevens in opeenvolgende jaren zoveel mogelijk vergelijkbaar te maken. Ook laat ACM enkele kostenposten weg die naar verwachting niet bijdragen aan een representatieve productiviteitsmeting. Voor de berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen in de jaren 2013, 2014 en 2015 maakt ACM de volgende vijf keuzes en aanpassingen op de gegevens.
275. Ten eerste kiest ACM ervoor de inkoopkosten transport en de kosten voor de ORV Lokale Heffingen buiten de productiviteitsmeting te houden.⁹⁵ De ontwikkeling van deze kosten houdt niet tot nauwelijks verband met een verbetering in productiviteit door technologische vooruitgang of inkoopkosten. Deze keuze is ook gemaakt voor de zesde reguleringsperiode.
276. Ten tweede sluit ACM net zoals in de zesde reguleringsperiode aan bij de WACC gehanteerd in de bemeten jaren. Deze keuze draagt bij aan de nauwkeurigheid van de meting, omdat door verandering van de kosten van kapitaal het gewicht van deze kosten in het totaal van de kosten per jaar kan variëren. Doordat ACM de WACC mee laat variëren in de productiviteitsverandering houdt ACM rekening met het veranderende gewicht van de kapitaalkosten. Wanneer de WACC in jaar $t-1$ en t verschillen hanteert ACM het gemiddelde van beide. De WACC niveaus die ACM hanteert voor de berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

| Jaarlijkse productiviteitsverandering | Gehanteerd WACC niveau |
|---------------------------------------|------------------------|
| Van 2012 naar 2013 | 6,20% |
| Van 2013 naar 2014 | 4,90% |
| Van 2014 naar 2015 | 3,60% |

Tabel 6. Overzicht WACC-niveau

277. Ten derde kiest ACM ervoor om de invoedingssaldi niet mee te nemen in de output omdat voor invoeding geen tarief bestaat.⁹⁶ Hierdoor leiden additionele kosten ten behoeve van

⁹⁵ Formule (28).

⁹⁶ Formule (30).



invoeding niet tot factureerbare volumes. Daarom beschouwt ACM invoeding als een uitbreiding van de functionaliteit van het net.

278. Ten vierde zal ACM de berekening van de langjarige productiviteitsverandering neutraliseren voor de effecten van het geleidelijk invoeren van het nieuwe marktmodel. In de jaren 2012-2015 is sprake geweest van oplopende jaarlijkse besparingen als gevolg van het verdwijnen van taken in verband met de facturatie aan kleinverbruikers. In het jaar 2017 wordt naar verwachting het maximale niveau van besparingen bereikt. ACM schoont de jaarlijkse kosten daarom voor het verschil tussen de op dat moment gerealiseerde besparingen en de maximale besparingen in 2017. Op deze manier berekent ACM de jaarlijkse kosten alsof reeds aan het begin van 2012 de maximale besparingen in het verband met het nieuwe marktmodel behaald waren. Zodoende wordt in de productiviteitsmeting van 2012 tot en met 2015 geen effect gemeten van deze besparingen. Deze aanpak is vergelijkbaar met de wijze waarop ACM de kosten in de zesde reguleringsperiode heeft geschoond voor deze besparingen. Net als in het vorige methodebesluit baseert ACM zich voor de verwachte besparingsbedragen op het onderzoeksrapport van Ecorys uit 2013.⁹⁷

279. Ten vijfde houdt ACM rekening met de overdracht van HS-netten door Stedin aan TenneT per 1 januari 2015. Voor de productiviteitsverandering betekent dit dat de jaren 2014 en 2015 niet direct met elkaar kunnen worden vergeleken, omdat de gegevens in het jaar voor de overdracht nog kosten en output van de HS-netten bevatten, maar in het jaar daarna niet meer. Wanneer ACM hier niet voor corrigeert heeft dit een effect op de jaarlijkse productiviteitsmeting voor het jaar 2015. Om hiervoor te corrigeren berekent ACM de kosten en output voor het jaar 2014 op twee manieren: eenmaal met de kosten en output van HS-netten erin voor de vergelijking met 2013 en eenmaal zonder de kosten en output van HS-netten voor de vergelijking met 2015. Zo bevatten de jaarlijkse productiviteitsveranderingen tussen 2013 en 2014 en tussen 2014 en 2015 geen effecten meer van de HS-overdracht.

8.3.4.1 Efficiënte kosten per eenheid output 2016

280. Uit de voorgaande paragrafen volgen de kosten voor de jaren 2013, 2014 en 2015 en de bepaling van de productiviteitsverandering. Bij het schatten van de efficiënte kosten in 2016 dienen de kosten uit de jaren 2013, 2014 en 2015 te worden vertaald naar het prijs- en efficiëntieniveau van 2016. 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 2013, 2014 en 2015 wordt per jaar de cpi en de productiviteitsverandering zoals bepaald in paragraaf 8.3.4.3 toegepast om deze jaren te

⁹⁷ Ecorys, UC Partners en TU Delft *Kostenbesparingen als gevolg van de invoering van het verplichte leveranciersmodel*, juli 2013, www.acm.nl.



vertalen naar het prijs- en efficiëntieniveau van 2016.⁹⁸ 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 aangezien deze ook de werkelijke productiviteitsveranderingen in de jaren 2013, 2014 en 2015 bevat. Als voorbeeld wordt om de kosten uit 2013 te vertalen naar het prijs- en efficiëntieniveau van 2016 driemaal de cpi en driemaal de productiviteitsverandering toegepast.

281. De schatting van de totale efficiënte kosten in het jaar 2016 berekent ACM door de kostengegevens in de jaren 2013, 2014 en 2015 te vertalen naar het prijs- en efficiëntieniveau van 2016 en vervolgens te middelen. Daarnaast past ACM de geschatte efficiënte kosten aan door deze te vermeerderen met de kosten gerelateerd aan de inkoopkosten transport voor het jaar 2016.⁹⁹ ACM licht dit onderstaand nader toe.
282. ACM schat de inkoopkosten transport voor het jaar 2016 door deze kosten in de jaren 2013, 2014 en 2015, uitgedrukt in het prijspeil 2016, te middelen.¹⁰⁰ Hierbij past ACM per jaar de inflatie toe om deze kosten uit te drukken in 2016. Gegeven de voorgeschreven werkwijze met betrekking tot inkoopkosten transport voortvloeiend uit het amendement van het lid Zijlstra past ACM geen productiviteitsverandering toe op deze kosten.¹⁰¹ Het betrekken van de inkoopkosten transport binnen de maatstaf is nodig voor de vergelijkbaarheid van de netbeheerders om zo rekening te houden met de beheerde netvlakken van de netbeheerder. Sommige netbeheerders kennen hogere netvlakken (bijvoorbeeld TS) dan andere netbeheerders. Doordat deze netbeheerders relatief meer netvlakken in eigen beheer hebben zullen doorgaans de inkoopkosten transport relatief lager zijn en de eigen beheerskosten hoger dan bij netbeheerders zonder deze hogere netvlakken. Wanneer inkoopkosten transport niet bij de bepaling van de efficiënte kosten voor de maatstaf worden betrokken, zou daardoor een ongelijke situatie ontstaan. ACM gaat in hoofdstuk 11 nader in op de voorgenomen nacalculatie voor inkoopkosten transport.
283. Zoals ook in paragraaf 8.2.3 is toegelicht, berekent ACM de samengestelde output voor het jaar 2016 door de volumina (inclusief invoeding) voor het jaar 2016 te schatten. ACM schat die volumina door deze te baseren op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2013, 2014 en 2015. Om aan te sluiten bij de gehanteerde kosten voor de jaren 2013, 2014 en 2015, baseert ACM zich voor de bepaling van de efficiënte kosten per eenheid output voor het

⁹⁸ Formule (27).

⁹⁹ Formule (32).

¹⁰⁰ Formule (33).

¹⁰¹ Kamerstukken II, 31 904, nr. 47.



jaar 2016 ook op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2013, 2014 en 2015. ACM acht het passend 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.

284. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2016 zijn de geschatte efficiënte kosten 2016 gedeeld door de samengestelde output 2016 van de gezamenlijke netbeheerders.¹⁰²

8.3.5 Resultaat begininkomsten

285. ACM stelt de cijfermatige uitwerking van het methodebesluit vast in de x-factorbesluiten. Afhankelijk van die uitkomst bepaalt ACM daar, conform het kader gepresenteerd in paragraaf 8.3.1, of zij gebruik maakt van haar bevoegdheid om de begininkomsten vast te stellen op het niveau van de efficiënte kosten. De begininkomsten worden of gelijk gesteld aan het product van de tarieven voor de transport- en de aansluitdienst van het jaar 2016 en de rekenvolumes voor zevende reguleringsperiode of aan de geschatte efficiënte kosten per eenheid output van 2016 vermenigvuldigd met de output per netbeheerder, opgehoogd met de geschatte efficiënte kosten voortvloeiend uit ORV's in het jaar 2016.¹⁰³

8.4 Stap 3: Bepalen van de eindinkomsten

286. ACM bepaalt de eindinkomsten in twee stappen. Ten eerste bepaalt ACM de ORV's voor elke netbeheerder in het jaar 2021 (paragraaf 8.4.1). Vervolgens bepaalt ACM de efficiënte kosten per eenheid output in het jaar 2021 (paragraaf 8.4.2). Deze twee stappen samen leiden voor elke netbeheerder, gecombineerd met de individuele samengestelde output, tot de efficiënte kosten, inclusief het redelijk rendement, in het jaar 2021. Op basis van het uitgangspunt dat de netbeheerders in staat moeten worden gesteld de efficiënte kosten inclusief het redelijk rendement terug te kunnen verdienen, stelt ACM de eindinkomsten gelijk aan deze efficiënte kosten. ACM bedoelt in dit hoofdstuk met de eindinkomsten de eindinkomsten zonder het effect van de q-factor (hoofdstuk 0).

8.4.1 Bepalen objectiveerbare regionale verschillen 2021

287. ACM houdt rekening met het bestaan van eventuele ORV's in het jaar 2021. 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

288. In paragraaf 8.3.3 heeft ACM aangegeven de factor lokale heffingen voor de zevende reguleringsperiode als een ORV te beschouwen. Voor de bepaling van de efficiënte kosten

¹⁰² Formule (34).

¹⁰³ Formule (35) in combinatie met formule (23).



voor de ORV Lokale Heffingen 2021 baseert ACM zich op de bepaalde efficiënte kosten voor de ORV Lokale Heffingen 2016.¹⁰⁴

289. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens om de lokale heffingen voor nutsbedrijven te bevriezen en in een termijn van 10 jaar af te schaffen. De Minister van BZK heeft dit kenbaar gemaakt in een brief aan de Tweede Kamer.¹⁰⁵ In de vierde, vijfde en zesde 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 zevende 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 11).
290. Voor kosten van 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 is er sprake van 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 precariobelasting hebben afgekocht een realisatie van nul euro te hanteren voor de kosten voor precariobelasting.

8.4.2 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output 2021

291. ACM bepaalt de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2021 op hoofdlijnen op dezelfde wijze als zij dat doet voor het jaar 2016. Voor de geschatte efficiënte kosten 2021 gaat ACM als basis uit van de efficiënte kosten 2016 zoals omschreven in paragraaf 8.3.4.1. Om de efficiënte kosten voor het jaar 2021 te bepalen, hanteert ACM de WACC zoals zij die vaststelt voor het jaar 2021. Op de efficiënte kosten 2016 brengt ACM daarnaast de inkoopkosten transport 2016 in mindering. Dan past ACM vijfmaal de productiviteitsverandering en cpi toe om op de geschatte kosten voor het jaar 2021 te komen.

¹⁰⁴ Formule (36).

¹⁰⁵ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 10 februari 2016 met kenmerk 2016-0000063138.



Vervolgens telt ACM daarbij de inkoopkosten transport in 2021 bij op.¹⁰⁶ Tot slot stelt ACM de samengestelde output in 2021 gelijk aan de samengestelde output in 2016.¹⁰⁷

292. De geschatte efficiënte kosten per eenheid output 2021 zijn de geschatte efficiënte kosten 2021 gedeeld door de samengestelde output 2021 van de gezamenlijke netbeheerders.¹⁰⁸

8.4.3 Resultaat

293. ACM bepaalt de eindinkomsten 2021 voor de netbeheerders als volgt. De eindinkomsten 2021 zijn de geschatte efficiënte kosten per eenheid output in 2021, vermenigvuldigd met de samengestelde output 2021 van de individuele netbeheerder. Hieraan voegt ACM de geschatte efficiënte kosten voortvloeiend uit ORV's in het jaar 2021 toe.¹⁰⁹

8.5 Stap 4: Bepalen van de x-factor

294. In paragraaf 8.3 en paragraaf 8.4 heeft ACM de methode beschreven waarmee zij de begininkomsten en eindinkomsten voor deze reguleringsperiode vaststelt. Uit de ontwikkeling van de begininkomsten naar de eindinkomsten over een periode gelijk aan de lengte van de reguleringsperiode volgt vervolgens de x-factor.¹¹⁰ Hierbij brengt ACM, ten behoeve van het berekenen van de x-factor, de inkoopkosten transport van de individuele netbeheerder in mindering op de begininkomsten en eindinkomsten.¹¹¹ 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.¹¹²
295. In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. Net zoals in de zesde reguleringsperiode zal de x-factor op de tweede decimaal worden afgerond. Afronden op twee decimalen 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.

¹⁰⁶ Formule (37) en (38).

¹⁰⁷ Formule (39).

¹⁰⁸ Formule (40).

¹⁰⁹ Formule (41) en (42).

¹¹⁰ Formule (45).

¹¹¹ Formule (43) en (44).

¹¹² Zie bijlage 2 bij het methodebesluit.



296. 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.
297. ACM heeft getoetst of aan het begin van de zevende reguleringsperiode de inkomsten per eenheid output van elke netbeheerder gelijk zijn. ACM constateert dat dit niet het geval is. Aan het begin van deze periode is dus nog geen sprake is van een gelijk speelveld. Om gedurende de zevende reguleringsperiode het gelijke speelveld zoveel als mogelijk te benaderen, zal ACM individuele x-factoren opleggen.



9 Methode tot vaststelling van de q-factor

298. ACM beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de verschillende onderdelen van de methode tot vaststelling van de q-factor. Eerst geeft ACM een algemene beschouwing op de q-factor (zie paragraaf 9.1). Vervolgens gaat ACM in op de betekenis van diverse kernbegrippen die relevant zijn voor de berekening van de q-factor (zie paragraaf 9.2). In de paragrafen daarna gaat ACM in meer detail in op de verschillende onderdelen van de berekening van de q-factor. In paragraaf 9.3 licht ACM toe hoe de kwaliteitsmeting plaatsvindt (stap 1). In paragraaf 9.4 beschrijft ACM hoe de waardering door afnemers wordt bepaald (stap 2). In paragraaf 9.5 beschrijft ACM hoe deze meting en de waardering samen de kwaliteitsprestatie van een netbeheerder bepalen (stap 3). In paragraaf 9.6 legt ACM uit hoe de afwijking van de gemiddelde kwaliteit wordt berekend (stap 4). In paragraaf 9.7 beschrijft ACM hoe de q-factor wordt berekend (stap 5).

9.1 Algemene beschouwing q-factor

299. ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode tot vaststelling van de q-factoren in de zevende reguleringsperiode. Met uitzondering van de in de vorige periode aangekondigde wijziging in de waarderingsfunctie en de toepassing van de q-factor blijft de methode voor de zevende reguleringsperiode gelijk aan de methode die ACM voor de zesde reguleringsperiode heeft gehanteerd. Hieronder geeft ACM een korte beschouwing over de q-factor in het algemeen.
300. ACM kan ervoor kiezen om de q-factor op nul procent vast te stellen, net als voor regionale netbeheerders gas in de vierde, vijfde en zesde reguleringsperiode. 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. De wet noemt het bestaan van de q-factor en ACM is daarom van mening dat het wanneer het mogelijk is zij, hieraan een zinvolle invulling wil geven. ACM kiest er daarom voor om een q-factor vast te stellen.
301. Op basis van de E-wet kan ACM een q-factor vaststellen. ACM meent dat het wenselijk is om daar invulling aan te geven. Immers, in een concurrerende markt¹¹³ 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 die voor die afnemer een optimale prijs-

¹¹³ 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 maximaleren van hun eigen belang), door de werking van het marktmechanisme resulteert het maatschappelijk optimum.



kwaliteitverhouding heeft. Regulering kan dan ervoor zorgen dat een maatschappelijk optimale kwaliteit van het transport wordt bereikt.

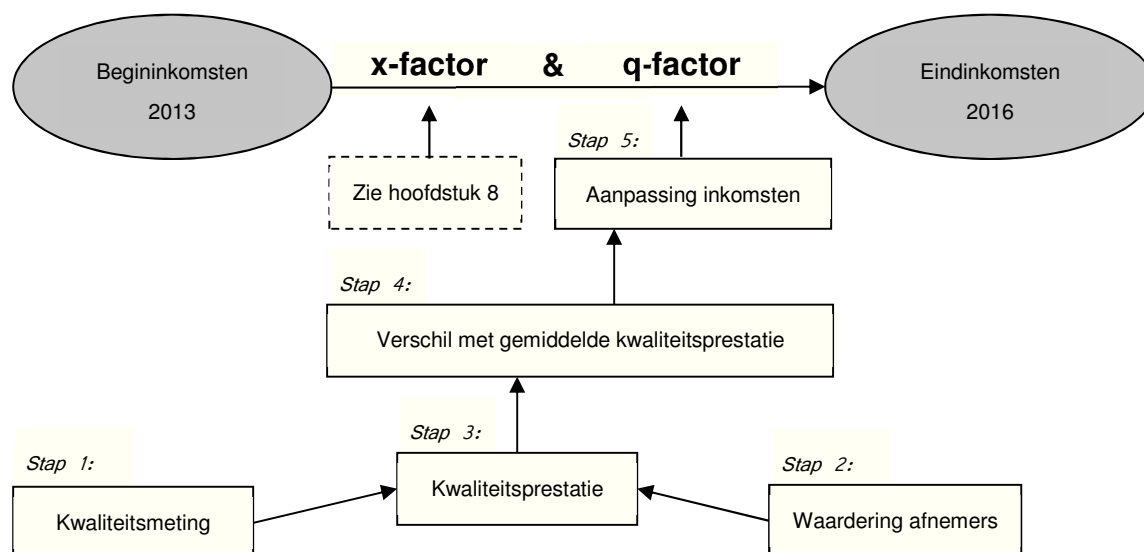
302. De q-factor draagt er naar de mening van ACM aan bij om, gegeven dat de kwaliteit van transport een publiek goed is, te bereiken dat de afnemer toch kan vertrouwen op een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding. Van belang daarbij is dat de waarderingsfunctie van onderzoeksbureau Blauw Research B.V.¹¹⁴ de marginale waardering representeert 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.

9.2 Kernbegrippen

303. In Figuur 3 beschrijft ACM de samenhang tussen een aantal kernbegrippen van de methode tot vaststelling van de q-factor.
304. 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 zevende 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).¹¹⁵ ACM maakt hierbij gebruik van de wettelijke formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet.

¹¹⁴ “Waardering stroomonderbrekingen 2012”, Blauw, Rotterdam, 2012.

¹¹⁵ De inflatie wordt hier buiten beschouwing gelaten.



Figuur 3. Overzicht begin- en eindinkomsten

305. 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). ACM vereffent voor alle regionale netbeheerders het nog niet verrekende q-bedrag uit de zesde reguleringsperiode en corrigeert het bedrag van Liander en Enexis voor de herverdeling. Vervolgens bepaalt ACM de q-factor voor de zevende reguleringsperiode.

9.3 Stap 1: Meting van de kwaliteit

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



Betrouwbaarheid als belangrijkste kwaliteitsdimensie

307. In lijn met de vorige methodebesluiten beschouwt ACM betrouwbaarheid nog steeds als de belangrijkste kwaliteitsdimensie en zij 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

308. Betrouwbaarheid is te meten aan de hand van kwaliteitsindicatoren. De *Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas*¹¹⁶ (hierna: MR Q) maakt voor de betrouwbaarheid van elektriciteitsnetten onderscheid tussen de volgende kwaliteitsindicatoren:

- Onderbrekingsfrequentie (hierna: SAIFI¹¹⁷)
- Gemiddelde onderbrekingsduur (hierna: CAIDI¹¹⁸)
- Jaarlijkse uitvalduur (hierna: SAIDI¹¹⁹)

Deze drie indicatoren worden door de regionale netbeheerders vanaf 1 januari 2004 op een eenduidige manier geregistreerd en gerapporteerd.¹²⁰

309. 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.¹²¹

310. 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

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ SAIFI is de System Average Interruption Frequency Index.

¹¹⁸ CAIDI is de Customer Average Interruption Duration Index.

¹¹⁹ SAIDI is de System Average Interruption Duration Index.

¹²⁰ In artikel 19a, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat netbeheerders een registratie van kwaliteitsindicatoren betreffende het transport van elektriciteit bijhouden.

¹²¹ Formule (46).



aantal verbruikersminuten van een netbeheerder wordt berekend door de verbruikersminuten te sommeren over alle onderbrekingen in het net van die netbeheerder.¹²²

311. 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.¹²³

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

312. De kwaliteitsmeting heeft betrekking op onderbrekingen ervaren door afnemers op het laagspanningsnet¹²⁴ (hierna: LS-net) waarvan de oorzaak ligt in het LS-net of middenspanningsnet¹²⁵ (hierna: MS-net). In de praktijk is een afnemer een huishouden, een kleinzakelijk bedrijf (hierna: MKB-bedrijf) of een grootverbruiker.
313. Storingen in een hoogspanningsnet¹²⁶ (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 één van de acht netbeheerders deze netten in beheer heeft. Daarom zijn de kwaliteitsprestaties van de regionale netbeheerders beter onderling vergelijkbaar wanneer uitsluitend onderbrekingen in de MS- en LS-netten mee worden genomen in de berekening van de kwaliteitsprestatie.

Storingsregistratie

314. 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 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.

¹²² Formule (47).

¹²³ Formule (48).

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Een hoogspanningsnet is een net met een spanningsniveau vanaf 50 kV, zie ook de Begrippenlijst Elektriciteit.



Kwaliteitsmeting per jaar berekend voor een periode van vijf jaar

315. 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 zevende reguleringsperiode betekent dit dat gebruik wordt gemaakt van de gegevens over de jaren 2013, 2014 en 2015. 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

316. 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.

317. In het onderhavige geval is ook van belang dat de kwaliteitsprestatie wordt gebaseerd op de waardering van afnemers 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.

318. De correctie wordt alleen toegepast op de SAIFI voor het MS-net. Immers, alleen storingen in het MS-net¹²⁷ en met betrekking tot de indicator SAIFI¹²⁸ 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 voegen,¹²⁹ 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

¹²⁷ Op het LS-net zijn geen onderliggende netbeheerders.

¹²⁸ De indicator CAIDI bevat slechts getroffen afnemers en deze worden niet dubbel geteld.

¹²⁹ Formule (49).



netbeheerder.¹³⁰ Het aantal eigen afnemers van een netbeheerder is gelijk aan het totaal aantal afnemers op het LS-net van een netbeheerder.

319. Voor de zevende reguleringsperiode hebben netbeheerders onderbouwd dat er een aanleiding bestaat om de percentages die in de vorige reguleringsperiode golden aan te passen. Via Netbeheer Nederland, zijn zij overeen gekomen dat de correctie op het aantal getroffen afnemers¹³¹ voor 99% in rekening gebracht bij de bovenliggende netbeheerder en voor 1% bij de onderliggende netbeheerder.¹³² Deze verhouding wordt gedragen door alle regionale netbeheerders. Daarom neemt ACM dit voorstel over.
320. 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.¹³³

Voorziene onderbrekingen en force majeure uitgesloten

321. 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.
322. Ook *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 onredelijk 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.¹³⁴ Het gaat meestal om incidenten die uitzonderlijk veel schade aan de voorziening toebrengen, die een substantieel deel van de afnemers 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.

¹³⁰ Formule (50).

¹³¹ Formule (51).

¹³² Zowel de SAIFI van de boven- als onderliggende netbeheerder wordt te positief berekend ten opzichte van het sector-gemiddelde.

¹³³ Formule (52).

¹³⁴ Artikel 6.3.2 van de Netcode Elektriciteit.



9.4 Stap 2: Bepaling van de waardering door afnemers

Deze paragraaf licht toe hoe de waardering van kwaliteit door afnemers bepaald wordt. ACM heeft de manier waarop deze waardering bepaald wordt, gewijzigd ten opzichte van de zesde reguleringsperiode. ACM heeft deze wijziging aangekondigd in de methodebesluiten voor de zesde reguleringsperiode.

Onderzoeken naar waardering van afnemers

323. 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. Daarom heeft ACM sinds invoering van de q-factor diverse onderzoeken uit laten voeren naar de waardering van stroomonderbrekingen door afnemers. Deze onderzoeken vormen de basis voor de waarderingsfunctie. De onderzoeken gebruikt ACM om te bepalen in welke mate huishoudens en MKB-bedrijven gecompenseerd willen worden bij een bepaalde onderbrekingsduur en – frequentie. 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 regionale netbeheerder willen ontvangen.
324. Het eerste onderzoek is in 2004 uitgevoerd door SEO. SEO heeft via enquêtes onderzocht welke financiële waardering huishoudens en MKB-bedrijven hechten aan stroomonderbrekingen in Nederland en op basis daarvan een waarderingsfunctie opgesteld. In 2009 heeft SEO 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.
325. ACM vindt het aannemelijk dat afnemers kwaliteitsprestaties van netbeheerders sindsdien anders zijn gaan waarderen. Door technologische ontwikkelingen is de toepassing en afhankelijkheid van elektriciteit voor zowel huishoudens als bedrijven veranderd en het belang van een betrouwbaar elektriciteitsnetwerk toegenomen. Daarom heeft ACM in 2012 Blauw Research gevraagd een nieuw onderzoek te doen naar de waardering van kwaliteit door afnemers in termen van gemiddelde onderbrekingsfrequentie en –duur. Blauw heeft vervolgens op basis van de resultaten een nieuwe waarderingsfunctie opgesteld.

Continue waarderingsfunctie

326. In eerste instantie leverde Blauw waarderingsfuncties op die qua vorm sterk leken op de waarderingsfuncties van SEO, deze bevatte met vier aparte functies voor verschillende waarden van de onderbrekingsfrequentie en de onderbrekingsduur. Vooral de discontinuïteit werd door de regionale netbeheerders als een groot nadeel van deze vorm van de



waarderingsfunctie gezien. Discontinuïteit is een zogenaamde sprong in de waardering bij een relatief kleine wijziging in de onderbrekingsfrequentie. Hierdoor kan een regionale netbeheerder die een klein verschil in onderbrekingsfrequentie heeft ten opzichte van een andere regionale netbeheerder, een groot verschil in kwaliteitsprestatie hebben ten opzichte van die regionale netbeheerder.

327. Gezien de discussies tijdens de voorbereiding van het methodebesluit voor de zesde reguleringsperiode hierover, heeft ACM besloten om Blauw een aanvullende opdracht te geven. Daarbij is gevraagd 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.
328. Blauw heeft nieuwe waarderingsfuncties opgeleverd voor zowel huishoudens als MKB-bedrijven. Deze nieuwe waarderingsfuncties bestaan uit één enkele formule. Deze formule drukt de waardering van onderbrekingen door afnemers uit in euro's als een functie van het logaritme van de onderbrekingsfrequentie (SAIFI) en het logaritme van de gemiddelde onderbrekingsduur (CAIDI) van een regionale netbeheerder.¹³⁵ ACM volgt het advies van SEO en Blauw dat een logaritmische afhankelijkheid van de waardering van afnemers van de onderbrekingsduur en –frequentie een realistische weergave is van de voorkeuren van afnemers. Deze vorm van de waarderingsfunctie laat zien 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).

Toepassing waarderingsfunctie Blauw Research

329. Voor het bepalen van de q-factor in de zevende reguleringsperiode past ACM de door Blauw Research ontwikkelde waarderingsfunctie toe. De wettelijke doelstelling van de q-factor is om de regionale netbeheerder te prikkelen om een optimale kwaliteit te realiseren. Dit betekent volgens ACM dat de q-factor gebaseerd moet zijn op een waarderingsfunctie die de actuele voorkeur van afnemers weergeeft. Om dit te bewerkstelligen, moet de waarderingsfunctie periodiek worden geactualiseerd. Dit resulteert naar het oordeel van ACM in een correct prikkelend effect van q-factor voor regionale netbeheerders. Een q-factor die is gebaseerd op een verouderde waarderingsfunctie weerspiegelt mogelijk niet de actuele waardering van afnemers en doet daarmee mogelijk afbreuk aan de juiste prikkel voor regionale netbeheerders.
330. Zoals aangekondigd en onderbouwd in het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2014-2016 is ACM van oordeel dat de waarderingsfunctie van Blauw voor het eerst moet worden toegepast in het Methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2017-2021. Voor deze reguleringsperiode hanteert ACM de kwaliteitsprestaties over de jaren 2013,

¹³⁵ Formule (53) en (54).



2014 en 2015. De bekendmaking van dit voornemen in de vorige reguleringsperiode heeft de netbeheerders de mogelijkheid gegeven om rekening te houden met de nieuwe waarderingsfunctie bij het nemen van hun investeringsbeslissingen.

9.5 Stap 3: Bepaling van de kwaliteitsprestatie

331. 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 zesde reguleringsperiode.
332. 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.
333. 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.¹³⁶ Ook is het totale aantal afnemers per netbeheerder bekend. 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 benadering¹³⁷ van het gemiddelde welvaartsverlies van een afnemer in het gebied van de netbeheerder in een bepaald jaar.¹³⁸

¹³⁶ 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.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Formule (55).



334. In het geval van een bovenliggende of onderliggende netbeheerder wordt de SAIFI gecorrigeerd voor dubbeltellingen in het aantal afnemers als beschreven in randnummer 318. Met deze correctie komt de kwaliteitsmeting meer overeen met de door de afnemer ervaren kwaliteit, als beschreven in paragraaf 9.3. Hierdoor is de berekende kwaliteitsprestatie een betere afspiegeling van de werkelijke prestatie van de netbeheerder.
335. 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.¹³⁹ 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.
336. 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. Vanaf de vijfde reguleringsperiode hanteert 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).
337. 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 zevende reguleringsperiode kiest ACM er wel voor om de verhouding tussen huishoudens en MKB-bedrijven jaarlijks te actualiseren. Dit sluit beter aan bij de werkelijkheid en wordt mogelijk gemaakt omdat het jaren betreft, waarvoor het CBS de gegevens al heeft gepubliceerd. Voor de jaren 2013, 2014 en 2015 blijkt de verhouding tussen huishoudens en MKB-bedrijven respectievelijk 85% huishoudens en 15% MKB-bedrijven, 84% huishoudens en 16% MKB-bedrijven en 84% huishoudens en 16% MKB-bedrijven.

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

338. 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 zesde reguleringsperiode.

¹³⁹ Formule (56).



339. De waardering van het gemiddelde kwaliteitsniveau fungeert als maatstaf voor de q-factor.¹⁴⁰ Het geldbedrag dat de netbeheerders in de zevende 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 2013, 2014 en 2015, uitgedrukt in prijspeil 2016 (hierna: het q-bedrag).¹⁴¹
340. De kwaliteitsprestatie van een netbeheerder is beschreven in paragraaf 9.5. 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 2013 tot en met 2015. Wanneer dit bedrag wordt gedeeld door het totaal aantal afnemers over de jaren 2013 tot en met 2015 leidt dit tot de gemiddelde kwaliteitswaardering van een afnemer in Nederland.¹⁴²
341. 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.

9.7 Stap 5: Bepaling van de q-factor

342. Deze paragraaf beschrijft hoe de q-factor wordt vastgesteld zodanig dat het q-bedrag ook daadwerkelijk door de netbeheerder ontvangen wordt. Voor de zevende reguleringsperiode hanteert ACM hiervoor dezelfde methode van bepaling van de q-factor als voor de zesde reguleringsperiode. Omdat ACM in de zesde periode gebruik heeft gemaakt 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

343. 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.
344. Voor de zevende reguleringsperiode neemt ACM $\frac{2}{3}$ ^e van het q-bedrag van de zevende reguleringsperiode mee, net zoals in de zesde reguleringsperiode. De resterende $\frac{1}{3}$ ^e van het q-bedrag wordt in de volgende periode verrekend, ofwel door middel van de begininkomsten,

¹⁴⁰ Zie ook paragraaf 9.2.

¹⁴¹ Formule (57).

¹⁴² Formule (58).



ofwel door een correctie wanneer opnieuw gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om de begininkomsten gelijk te stellen aan het efficiënte kostenniveau.

345. De q-factor wordt per reguleringsperiode per netbeheerder bepaald.¹⁴³ De q-factor wordt bepaald door de totale inkomsten gedurende de vijf jaren van de zevende 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.¹⁴⁴ Omdat de q-factor wordt toegepast op de totale inkomsten exclusief inkoopkosten transport, berekent ACM de q-factor ook op basis van begin- en eindinkomsten exclusief inkoopkosten transport. Hierbij rondt ACM de q-factor op twee decimalen en naar beneden af. ACM gebruikt voor de begininkomsten 2016 voor elke netbeheerder de begininkomsten die volgen uit de berekening die beschreven is in paragraaf 8.3.

Correctie q-bedrag

346. ACM hoogt het q-bedrag voor de zevende reguleringsperiode op met $1/3^e$ van het q-bedrag uit de zesde reguleringsperiode. In de zesde reguleringsperiode is namelijk maar $2/3^e$ van het q-bedrag verrekend in de totale inkomsten van de netbeheerder, vanwege het toen geldende doorwerkeffect van de q-factor via de begininkomsten van de netbeheerder in de zevende reguleringsperiode. Indien ACM aan het begin van de zevende reguleringsperiode de begininkomsten gelijk stelt aan het efficiënte kostenniveau, verdwijnt dit doorwerkeffect. Om te bewerkstelligen dat netbeheerders het volledige q-bedrag voor de zesde reguleringsperiode ontvangen c.q. inleveren, verrekent ACM het nog niet verwerkte deel van het q-bedrag uit de zesde reguleringsperiode met het q-bedrag uit de zevende reguleringsperiode.

Herverkaveling Liander Enexis en Endinet

347. Op 1 januari 2016 wisselden de netbeheerders Liander en Enexis gas- en elektriciteitsnetten uit. De gas- en elektriciteitsnetten in de Noordoostpolder en Friesland zijn overgedragen van Enexis B.V. aan Liander N.V. De netbeheerder Endinet B.V. wordt van Alliander N.V. overdragen aan Enexis Holding N.V. Per 1 januari 2017 zal Endinet B.V. onderdeel worden van Enexis B.V.
348. ACM verwerkt deze wijzigingen in de methode tot vaststelling van de q-factor door het q-bedrag dat bij de uit te wisselen gebieden hoort, met de afnemers mee te laten gaan naar de nieuwe regionale netbeheerder. ACM vindt dat een afnemer een tarief moet betalen dat zo goed mogelijk rekening houdt met de kwaliteit van het net waarop de afnemer is aangesloten. Door het q-bedrag te verschuiven naar de nieuwe netbeheerder komt de kwaliteit van het uit te wisselen net tot uiting in de tarieven van de nieuwe beheerder van dat net. Het q-bedrag

¹⁴³ Zie artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

¹⁴⁴ Formule (59).



van Endinet draagt ACM over aan Enexis. Het q-bedrag behorende bij de elektriciteitsnetten in Friesland en de Noordoostpolder draagt zij over aan Liander.

349. Het q-bedrag van Endinet berekent ACM op basis van kwaliteitsprestaties van Endinet in 2013, 2014 en 2015. Voor het q-bedrag behorende bij de uit te wisselen elektriciteitsnetten in Friesland en de Noordoostpolder gaat ACM uit van de kwaliteitsprestaties van Enexis in de jaren 2013, 2014 en 2015. Deze kwaliteitsprestatie wordt vermenigvuldigd met het aantal aangeslotenen in het FNOP gebied. Het q-bedrag van Enexis berekent ACM door de kwaliteitsprestatie te vermenigvuldigen met het aantal afnemers van Enexis verminderd met het aantal afnemers in het FNOP gebied. Door het q-bedrag voor het FNOP-gebied en Enexis op deze manier te berekenen, worden de q-bedragen van andere netbeheerders niet beïnvloed.

Maximering van de q-factor

350. 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.



10 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

351. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina geven per dienst en per netbeheerder weer welke afzet te verwachten is. ACM heeft ten opzichte van de zesde reguleringsperiode een wijziging doorgevoerd in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina.
352. 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.
353. 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. Door de keuze voor vijf jaar als duur van de reguleringsperiode, kiest ACM voor het vaststellen van de rekenvolumes voor een periode van vijf jaar. Volledigheidshalve merkt ACM op dat zij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 41a, tweede lid, van de E-wet.
354. ACM baseert de schatting van de rekenvolumina voor de zevende reguleringsperiode op de volumegegevens van alle netbeheerders uit de jaren 2013, 2014 en 2015.¹⁴⁵ ACM heeft twee redenen voor het gebruiken van data van de meest recente drie jaren.
355. 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 zevende reguleringsperiode de gefactureerde volumina over meerdere jaren te middelen.

¹⁴⁵ Formule (60).



356. 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 samengestelde output. In paragraaf 8.3.4.2 heeft ACM toegelicht dat voor deze kosten en volumina het gemiddelde over de termijn 2013, 2014 en 2015 wordt gehanteerd. Hieruit volgen de begininkomsten 2016 en eindinkomsten 2021 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.
357. 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.
358. Op 1 januari 2014 is de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (volumecorrectie nettatarieven voor de energie-intensieve industrie)¹⁴⁶ in werking getreden. Deze wetwijziging biedt afnemers in de energie-intensieve industrie de mogelijkheid om een korting te verkrijgen op de aan hen in rekening te brengen transportkosten door middel van een volumecorrectie. Als gevolg hiervan ontstaat er een discrepantie tussen de daadwerkelijk geleverde volumes en de door de netbeheerders gefactureerde volumes. ACM corrigeert hiervoor door de prestatie van de netbeheerders te berekenen op basis van de daadwerkelijk geleverde volumes, maar de rekenvolumes te berekenen op basis van de volumes na korting. Hierdoor resulteert een rekenvolume dat is aangepast aan het verwachte niveau na volumekorting dat de netbeheerder uiteindelijk kan factureren.
359. Omdat de wet op 1 januari 2014 in werking is getreden is, zijn er voor het jaar 2013 geen volumekortingen. In het jaar 2014 zijn er voor het eerst volumekortingen gegeven aan afnemers. Echter, op basis van de gegevens van netbeheerders is duidelijk geworden dat in het jaar 2014 nog niet het volledige bedrag aan kortingen werd verleend. ACM beschouwt daarom de kortingsvolumes van 2015 als de beste schatter voor de verwachte kortingen in de aankomende periode. ACM corrigeert de rekenvolumes van de zevende reguleringsperiode door de rekenvolumes voor de desbetreffende tariefcategorieën te verminderen met de kortingsvolumes van 2015.¹⁴⁷ Door het naar beneden aanpassen van de rekenvolumes,

¹⁴⁶ *Staatsblad* 2013, nr 575.

¹⁴⁷ Formule (60).

**Autoriteit
Consument & Markt**



ontvangen netbeheerders via de tarievenbesluiten een vergoeding voor de efficiënte kosten die voortkomen uit de aansluitingen waarop een korting wordt verleend.

96/104



11 Relatie tot tarievenbesluiten

Algemeen

360. ACM is voornemens om in de tarieven van de jaren in deze reguleringsperiode een aantal correcties uit te voeren. Een aantal van deze tariefcorrecties volgt uit specifieke wettelijke bepalingen. Andere tariefcorrecties doet ACM op grond van de algemene bevoegdheid om de tarieven te corrigeren in artikel 41c, tweede lid, van de E-wet. ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid hierna tevens “nacalculatie” noemen en spreken van “nacalculeren”. ACM licht deze tariefcorrecties in dit hoofdstuk toe. Hieronder volgen eerst de algemene uitgangspunten bij nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid en daarna de nacalculaties en correcties op grond van een specifieke bevoegdheid.

11.1 Correcties op grond van de algemene bevoegdheid

Uitgangspunten bij nacalculaties

361. Artikel 41c, tweede lid, aanhef en onderdeel c van de E-wet bepaalt:

“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.”

362. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert.”*¹⁴⁸

363. ACM zal in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend gebruik maken van haar bevoegdheid tot nacalculeren. ACM licht dit hieronder nader toe.

364. Eén van de doelstellingen van het methodebesluit is het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering.¹⁴⁹ Om hieraan invulling te geven stelt ACM onder meer de totale inkomsten voor de reguleringsperiode vast onafhankelijk van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Daardoor draagt een netbeheerder de gevolgen van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende die reguleringsperiode en ervaart hij een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen.

365. Artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet biedt een grondslag die ACM kan gebruiken om de tarieven te corrigeren voor het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten – die ten grondslag liggen aan de doelmatigheidskorting – en de uiteindelijk door de netbeheerder gerealiseerde kosten. ACM past dan de inkomsten gedurende de

¹⁴⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

¹⁴⁹ Zie hoofdstuk 5 van dit besluit.



reguleringsperiode bij het nemen van de tariefbesluiten aan, aan de daadwerkelijk gerealiseerde kosten. Echter, als ACM de tarieven van de netbeheerder steeds volledig aanpast aan de gerealiseerde kosten, heeft deze geen prikkel meer om zijn kosten te reduceren. Het toepassen van deze bevoegdheid staat daarom op gespannen voet met de doelstelling van het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering.

366. ACM heeft in het vorige methodebesluit uitgewerkt hoe zij met haar bevoegdheid tot correctie van de tarieven omgaat.¹⁵⁰ Kort gezegd heeft zij daarbij aangegeven dat zij zal overgaan tot correctie van de tarieven voor het verschil tussen geschatte en gerealiseerde gegevens, als is voldaan aan de volgende criteria:
- (i) de gegevens zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;
 - (ii) er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
 - (iii) de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.
367. ACM zet deze lijn voort. Wanneer aan deze drie criteria is voldaan, is er volgens ACM voldoende aanleiding om op voorhand aan te geven dat ACM de tarieven zal corrigeren. Zonder de tariefcorrectie is er immers een grote kans dat de netbeheerder een aanzienlijk hoger of lager rendement behaalt dan in het economisch verkeer gebruikelijk is als gevolg van de onjuiste schatting van de efficiënte kosten. Het corrigeren van de tarieven leidt tot een verminderde doelmatigheidsprikkel. Toch heeft dit in zo'n geval in beginsel de voorkeur van ACM om een nacalculatie uit te voeren. ACM doet dit om rekening te houden met het belang van een redelijk rendement op investeringen en om te voorkomen dat een netbeheerder een rendement kan behalen dat (veel) hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.
368. Voor de zevende reguleringsperiode komt op voorhand één kostengegeven in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven. Dit betreft de lokale heffingen. Dit licht ACM in de volgende paragrafen toe.

Lokale heffingen

369. Voor de zevende reguleringsperiode komt de factor lokale heffingen in aanmerking voor nacalculatie in de transport- en aansluittarieven van de regionale netbeheerders. 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 dus of netbeheerders wel geconfronteerd worden met deze kostenpost.¹⁵¹ Indien gedurende de zevende 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.

¹⁵⁰ Methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2014-2016 van 10 februari 2016, randnummer 358.

¹⁵¹ Zie paragraaf 8.4.1.



370. ACM is voornemens om voor de jaren 2017 tot en met 2021 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.

11.2 Correcties op grond van een specifieke wettelijke bepaling

Inkoopkosten Transport

371. 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.¹⁵² Het doel van dit amendement is ervoor te zorgen dat de kostenvoor- en nadelen niet ten voor- en nadele van de netbeheerder komen. 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.
372. 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.
373. 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 beschikbaar gesteld 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 2016 zal schatten, namelijk door de inkoopkosten transport uit de jaren 2013, 2014 en 2015 te middelen en hierop de cpi toe te passen. De schattingen voor de jaren binnen de reguleringsperiode bepaalt ACM vervolgens door de schatting van de inkoopkosten transport in het jaar 2016 verder te indexeren met inflatie naar het desbetreffende jaar. Deze berekeningswijze leidt per netbeheerder tot geschatte inkoopkosten transport voor de jaren 2017, 2018, 2019, 2020 en 2021.

¹⁵² Kamerstukken II, 31 904, nr. 47.



374. 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 die zulke hogere netvlakken niet hebben. Netbeheerders kopen het transport vanaf bovenliggende (of naastgelegen) netvlakken in.
375. ACM houdt bij de schatting van de jaarlijkse inkoopkosten transport geen rekening met de effecten voor de toekomstige tarieven van de boven- of naastgelegen netbeheerders. Hiervoor heeft zij vier redenen. 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 derde 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 ten slotte dat door de uiteindelijke nacalculatie van de inkoopkosten transport netbeheerders altijd voor onjuiste schattingen worden gecompenseerd. Een minder juiste schatting zal daardoor uiteindelijk altijd geen 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.
376. 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.
377. Hierbij is ACM voornemens rekening te houden met de volumeontwikkelingen van de transportdienst en de effecten die deze op de inkoopkosten transport en het inkomstenniveau hebben. Immers, een toename of afname van het volume leidt weliswaar voor een netbeheerder tot een stijging of daling van de inkoopkosten transport, maar daar staat in de reguleringsmethodiek ook een stijging of daling 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

**Autoriteit
Consument & Markt**



(gebaseerd op de rekenvolumina) zal herschalen naar het gerealiseerde volumenniveau voor de berekening van het nacalculatiebedrag. Het nacalculatiebedrag per netbeheerder wordt gevormd door het verschil tussen de gerealiseerde inkoopkosten transport en de voor volumeveranderingen herschaalde ingeschatte inkoopkosten transport.

101/104



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 2017 tot en met 31 december 2021 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

ACM doet van dit besluit mededeling in de Staatscourant. Voorts publiceert ACM dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

102/104



Begrippenlijst

| Begrip | Toelichting |
|--|--|
| ACM | Autoriteit Consument en Markt |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| CAIDI | Customer Average Interruption Duration Index |
| CAPM | Capital Asset Pricing Model |
| CBb | College van Beroep voor het bedrijfsleven |
| CBL-overeenkomsten | Cross Border Lease-overeenkomsten. |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| cpi | Consumentenprijsindexcijfer. |
| Distributienet | Een fijnmazig elektriciteitsnet met een regionaal karakter en veelal met een lager spanningsniveau dan het landelijk hoogspanningsnet. |
| DSO | Distributiesysteembeheerder |
| EHS-netten | Extra hoogspanningsnetten met een spanningsniveau van 220 Kv en hoger. |
| E-wet | Elektriciteitswet 1998. |
| FNOP-gebied | Gebieden in Friesland en de Noordoostpolder |
| 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 verbruik overstijgt. |
| kV | kilovolt |
| kWh | kilowattuur |
| Liander | Liander N.V. |
| Lokale heffingen | Het totaal van precariobelasting en gedoogbelasting. |
| LS net | Laagspanningsnet |
| LUP | Landelijk Uniform Producententarief. |
| Maatstafconcurrentie | Een vorm van benchmarking waarbij prestaties van netbeheerder met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiemaatstaf ('maatstaf') voor iedere netbeheerder bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder. |
| Methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2014-2016 | Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/200756. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 5 maart 2015 |



| Begrip | Toelichting |
|------------------------------|--|
| | (ECLI:NL:CBB:2015:45) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15). |
| Minister | Minister van Economische Zaken. |
| MR Q | Ministeriële Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas |
| MS net | Middenspanningsnet |
| q-factor | Kwaliteitsterm als bedoeld in de artikelen 41 en 41a van de E-wet |
| RAR | Regulatorische Accountingregels |
| 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. |
| - zevende | De periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021. |
| Representatieve organisaties | Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen. |
| SAIDI | System Average Interruption Duration Index |
| SAIFI | System Average Interruption Frequency Index |
| TSO | Transmissiesysteembeheerder |
| 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. |
| x-factor | Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering. |