

Besluit Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DJZ/2017/202678_OV

Zaaknummer: 16.0649.52.1.01

Datum: 9 mei 2017

Beslissing op bezwaar van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) op het bezwaarschrift van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen. Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van de ACM van 24 november 2016 tot vaststelling van de transport- en aansluittarieven elektriciteit per 1 januari 2017 voor Stedin Netbeheer B.V. (kenmerk ACM/DE/2016/207034)

1 Samenvatting

1. De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (hierna: NEPROM) heeft bezwaar gemaakt tegen de stijging van de eenmalige aansluitvergoeding elektriciteit als gevolg van het besluit aansluit- en transporttarieven van de ACM. De ACM heeft naar aanleiding van de bezwaren van NEPROM de onderbouwing van Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin) voor deze tariefmutaties nader onderzocht. Uit dit onderzoek is gebleken dat de tarieven voor EAV elektriciteit vanaf 1 januari 2017 in overeenstemming zijn vastgesteld met de wettelijke eisen en met de beginselen van gelijkheid, transparantie en kostenoriëntatie.
2. De bezwaren van NEPROM worden in deze beslissing op bezwaar ongegrond verklaard. Dit betekent dat het bestreden besluit in stand blijft.

2 Verloop van de procedure

3. Op 24 november 2016 heeft de ACM het besluit genomen tot vaststelling van de transport- en aansluittarieven elektriciteit per 1 januari 2017 voor Stedin (hierna: bestreden besluit).
4. Op 4 januari 2017 heeft NEPROM bezwaar gemaakt tegen dit besluit.
5. Bij brief van 12 januari 2017 is Stedin uitgenodigd om schriftelijk te reageren op de bezwaren van NEPROM. Stedin heeft laten weten geen gebruik te willen maken van deze mogelijkheid.
6. Tijdens de hoorzitting op 9 maart 2017 heeft NEPROM het bezwaarschrift nader toegelicht en heeft Stedin daarop gereageerd. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt. Dit verslag is op 12 april 2017 naar partijen verzonden. De ACM heeft van Stedin een reactie ontvangen op het verslag. Deze reactie is toegevoegd aan het dossier.

3 Het bestreden besluit

7. De ACM stelt met het bestreden besluit aansluit- en transporttarieven elektriciteit vast voor Stedin per 1 januari 2017. Deze tarieven gelden voor de uitvoering van de taken genoemd in

artikel 16, eerste lid, onder e en f van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), te weten het leveren van aansluit- en transportdiensten.

8. De tarieven voor de eenmalige aansluitvergoeding elektriciteit zijn, afhankelijk van de aansluitklasse, met 24% tot 75% gestegen ten opzichte van 2016. De stijging van 75% doet zich voor in de meest voorkomende aansluitklasse voor kleinverbruikers, namelijk de categorie t/m 3x25A.

4 Bezwaargronden

9. De aansluittarieven voor aansluitingen van 3x25A zijn met 75% gestegen ten opzichte van de tarieven die in 2016 golden. Dit is volgens NEPROM een stijging die de leden van NEPROM niet hebben kunnen voorzien en die niet zijn verdisconteerd in de op dat moment al vastgestelde prijzen voor nog uit te voeren bouwprojecten. Hierdoor komen de *business cases* van de leden van NEPROM in gevaar.
10. De tariefstijging in de aansluitklasse 3x25A is volgens NEPROM in strijd met het evenredigheids- en het proportionaliteitsbeginsel. Uit het bestreden besluit blijkt niet waarom de relatief grote tariefverhoging noodzakelijk is. NEPROM stelt dat de tarieven voor aansluitdiensten voor Stedin hoger zijn dan de werkelijke kosten voor Stedin om deze diensten uit te voeren. Tijdens de hoorzitting heeft NEPROM verder aangevoerd dat dit op gespannen voet staat met het uitgangspunt van kostengeoriënteerde aansluittarieven zoals opgenomen in artikel 41b, eerste lid, onderdeel a van de E-wet.
11. Ook blijkt niet uit het bestreden besluit hoe de tariefstijging bijdraagt aan het doel dat het bestreden besluit dient, namelijk het bevorderen van doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de netbeheerder. Het is volgens NEPROM niet uit te sluiten dat door de tariefstijging Stedin meer zal terugverdienen dan de efficiënte kosten inclusief redelijk rendement. Dit is wettelijk niet toegestaan en hierdoor verdwijnt mogelijk de doelmatigheidsprikkel voor Stedin.
12. Het bestreden besluit is volgens NEPROM in strijd met het motiveringsbeginsel ex. artikel 3:46 Awb. Het feit dat het besluit is gebaseerd op vertrouwelijke en bedrijfsgevoelige informatie maakt dat het voor belanghebbenden oncontroleerbaar is. Het bestreden besluit bevat onvoldoende onderbouwing van de werkelijke kosten van Stedin voor deze diensten en van de wijze waarop de kostenonderbouwing is beoordeeld.
13. Het bestreden besluit is bovendien volgens NEPROM in strijd met het gelijkheidsbeginsel ex. artikel 1 van de Grondwet. De stijging in de aansluittarieven bij de aansluitklasse van 1.750 kVA bedraagt slechts 0,56%. Hierdoor ontstaan aldus NEPROM extreme verschillen in tariefstijging die niet onderbouwd zijn.

5 Juridisch kader

14. Het juridisch kader bij dit besluit is opgenomen in de bijlage.

6 Ontvankelijkheid

15. NEPROM behartigt de belangen van projectontwikkeling maatschappijen en bevordert de samenwerking tussen de overheid en projectontwikkeling maatschappijen bij de uitvoering van diverse bouwprojecten. De leden van NEPROM zijn projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers, woningcorporaties en ontwikkelende bouwondernemingen.

16. Het bestreden besluit kwalificeert als een beschikking. De ACM moet beoordeelt daarom of NEPROM belanghebbende is bij het bestreden besluit op grond van artikel 1:2, derde lid Awb:

“Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen”.

17. Uit een afschrift van de statuten van NEPROM blijkt dat de vereniging de volgende statutaire doelen heeft:

“(…) art.2.1. De bevordering van de samenwerking tussen de overheid en projectontwikkeling maatschappijen bij de voorbereiding en totstandkoming van projecten, gericht op wonen, werken, dienstverlening en recreatie, zowel op het gebied van stadsvernieuwing als op dat van scheppen van nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden een en ander in de ruimste zin des woords.

art.2.2. De bevordering van andere gemeenschappelijke belangen van haar leden.(…)”

18. Uit de verdere toelichting ter hoorzitting blijkt dat de feitelijke werkzaamheden van NEPROM in toenemende mate bestaan uit de vertegenwoordiging van haar leden bij diverse overleggen over de wijze van realisatie en de verduurzaming van energievoorzieningen bij nieuwbouwprojecten. De aanwezigheid, duurzaamheid en betaalbaarheid van de energie-infrastructuur is volgens NEPROM essentieel bij het realiseren van nieuwbouwprojecten. Specifiek het aspect waartegen NEPROM bezwaar heeft gemaakt, namelijk de hoogte van de aansluittarieven is hierbij mede relevant. Naar oordeel van de ACM zijn de statutaire doelstellingen van NEPROM voldoende specifiek en het belang van de leden van NEPROM is rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit.

19. De ACM oordeelt op basis van het bovenstaande dat NEPROM belanghebbende is bij het bestreden besluit en dat haar bezwaren ontvankelijk zijn.

7 Beslissing ACM

7.1 Uitgangspunten van de methode van regulering

7.1.1 Tariefregulering en outputregulering

20. De evenredigheid en proportionaliteit van het bestreden besluit dient in samenhang gezien te worden met de gehele reguleringssystematiek. De regionale netbeheerders zijn onderworpen aan een reguleringssysteem van maatstaatefficiëntie. Deze systematiek is beschreven in het bestreden besluit in paragraaf 3.
21. De doelmatigheidsprikkel en de toegestane inkomsten per netbeheerder worden per reguleringsperiode vastgesteld op het niveau van het methodebesluit voor de gezamenlijke regionale netbeheerders en de x-factorbesluiten per netbeheerder. Deze systematiek van regulering is erop gericht om de netbeheerders een prikkel te geven om hun efficiëntie te verbeteren door vooraf vast te stellen wat de hoogte is van de totale inkomsten van activiteiten die vallen onder tariefregulering.
22. De verhoging van tarieven in de door NEPROM genoemde categorieën heeft daarom geen invloed op de hoogte van de totale toegestane inkomsten van Stedin. Om deze reden kan de ACM het argument van NEPROM niet volgen dat Stedin door de tariefverhoging meer zou gaan verdienen dan een efficiënte netbeheerder, inclusief een redelijk rendement. Het totale efficiënte kostenniveau van Stedin voor de huidige reguleringsperiode is niet betwist door NEPROM en staat in deze bezwaarprocedure niet ter discussie nu het geen onderdeel uitmaakt van het bestreden besluit.

7.1.2 Uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven

23. Iedere netbeheerder zendt jaarlijks een voorstel voor de tarieven die de netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van de netbeheertaken (hierna: tarievenvoorstel) aan ACM. Daarbij nemen de netbeheerders onder meer het uitgangspunt van kostenoriëntatie, de tariefstructuren zoals vastgelegd in de Tarievenscode elektriciteit, de door ACM vastgestelde x-factor, q-factor en rekenvolumina en de wettelijke formule in acht.
24. Het uitgangspunt van kostenoriëntatie zoals opgenomen in artikel 41b, eerste lid, onderdeel a van de E-wet houdt in dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken. Met andere woorden, de kosten die voor een aansluitdienst via gereguleerde tarieven in rekening worden gebracht bij afnemers dienen een afspiegeling te zijn van de gemiddelde kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van aansluitdiensten. Daarnaast heeft de wetgever bepaald, dat een wijziging in de verhouding tussen de gereguleerde tarieven van een netbeheerder gewenst is indien tarieven geen goede afspiegeling vormen van de onderliggende kosten.¹

¹ Kamerstukken II 2003/ 2004, 29372, nr 11, p. 28- 29.

25. Uit de door Stedin aangeleverde kostenonderbouwing blijkt dat de tariefmutaties het gevolg zijn van kosten die niet eerder zijn opgevoerd en niet gedekt werden door de tarieven die Stedin in voorgaande jaren hanteerde. Dit betekent dat de tariefmutaties in overeenstemming zijn met het uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven.

7.2 Nadere onderbouwing tariefmutaties

7.2.1 Indiening tariefvoorstel met tariefmutatie door Stedin

26. Op 23 september 2016 heeft de ACM het verzoek naar Stedin gestuurd om een tarievenvoorstel bij de ACM in te dienen, als bedoeld in artikel 41b, eerste lid van de E-wet. Op 21 oktober 2016 is het toegestuurde tarievenvoorstel op de ACM website gepubliceerd.
27. Na ontvangst heeft de ACM het tarievenvoorstel van Stedin beoordeeld en aanvullende vragen gesteld. De ACM heeft het tarievenvoorstel onder meer getoetst aan de Richtlijnen Controle Tarieven die ACM bij het verzoek aan de netbeheerders om een voorstel in te dienen heeft meegedeeld.² Deze richtlijnen zien toe op de ontwikkeling van de totale inkomsten en de individuele tarieven voor iedere netbeheerder. De reden voor de aanvullende vragen was onder meer de constatering dat de tarieven voor het jaar 2017 meer dan 4% afwijken van de door ACM verwachte mutatie van de tarieven van het jaar 2016. De ACM heeft Stedin verzocht om een aangepast tarievenvoorstel dan wel een toereikende kostenonderbouwing voor de tariefmutaties in te dienen bij de ACM.
28. Op 7 november heeft Stedin een aangepast tarievenvoorstel ingediend samen met een nadere onderbouwing. De onderbouwing voor de voorgestelde tariefmutatie van Stedin bevatte een gedetailleerde kostenonderbouwing waarbij per aansluitcategorie de gemiddelde kosten voor materiaal, uren en alle bijzondere kosten zijn opgenomen.

7.2.2 Beoordeling voorgestelde tariefmutaties door de ACM

Wijze van beoordeling kostenonderbouwing

29. De aangeleverde onderbouwing is door de ACM beoordeeld in een aantal stappen. De inhoudelijke onderbouwing en de cijfermatige kostenonderbouwing zijn vergeleken op consistentie. Vervolgens is de cijfermatige kostenonderbouwing nader onderzocht. Ten eerste zijn de afzonderlijke kostensoorten beoordeeld met het oog op de noodzakelijkheid daarvan voor het realiseren van een aansluiting, mede aan de hand van de E-wet en de Tarievenscode Elektriciteit. Zo heeft de ACM beoordeeld of de door Stedin opgegeven materialen en werkzaamheden behoren tot de aansluiting en of de opgegeven kosten gedekt worden door het aansluittarief. Deze beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van de uiteenzetting van de onderdelen van een aansluiting zoals vervat in bijlage A van de Tarievenscode Elektriciteit.

² De Richtlijnen Controle Tarieven zijn opgenomen in de tarievenmodule die jaarlijks wordt toegestuurd aan de netbeheerders, te raadplegen via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16498/Voorstel-Stedin-voor-tarieven-2017-regionaal-netbeheer-gas/>.

30. Hierbij is het van belang dat het inherent is aan de huidige systematiek van outputregulering in combinatie met maatstaafefficiëntie dat de beoordeling van efficiëntie van een netbeheerder plaatsvindt op het niveau van de totale toegestane inkomsten. Dit heeft als gevolg dat de ACM de aangeleverde kostenonderbouwing niet per tariefcategorie toetst op efficiëntie. De kostenefficiëntie van een netbeheerder wordt per reguleringsperiode beoordeeld bij de vaststelling van de korting ter bevordering van doelmatigheid, de x- factor.

Uitkomsten beoordeling kostenonderbouwing

31. De beoordeling van de kostenonderbouwing van Stedin door de ACM heeft geleid tot de volgende conclusies. Ten eerste is de inhoudelijke onderbouwing consistent met de aangeleverde cijfermatige kostenonderbouwing. Ten tweede constateert de ACM dat alle door Stedin opgevoerde kostensoorten kwalificeren als noodzakelijk voor het realiseren van een aansluiting in de zin van de E-wet en de Tarievcodes Elektriciteit en daarmee terecht worden opgevoerd als kosten die gedekt dienen te worden door het gereguleerde aansluittarief.
32. Uit deze nadere kostenonderbouwing blijkt daarnaast dat er zich in het jaar 2017 een aantal nieuwe kostensoorten voordoen in de noodzakelijke kosten voor het aansluiten van een afnemer op het elektriciteitsnet die in voorgaande jaren niet voorkwamen en daarom niet behoorden tot de kosten voor het realiseren van een aansluiting. Het gaat hier in het bijzonder om kosten verbonden aan het verrichten van bodemonderzoeken en het verkrijgen van noodzakelijke milieuvergunningen. Deze aanvullende verplichtingen hebben onder meer te maken met recente incidenten bij uitvoering van graafwerkzaamheden.
33. Deze nieuwe kosten die zich vanaf 2017 voordoen hebben volgens Stedin relatief meer invloed op de hoogte van tarieven voor de categorieën kleinverbruikersaansluitingen, zoals de in dit bezwaar primair ter discussie staande 3x25A aansluiting in vergelijking met grootverbruikersaansluitingen. De kosten voor het verrichten van bodemonderzoek zijn voor elke aansluitcategorie gelijk. De categorie grootverbruikersaansluitingen kent echter aanzienlijk hogere totale kosten voor realisatie van aansluitdiensten dan kleinverbruikersaansluitingen. Daardoor maken de kosten voor bodemonderzoek een relatief hoger percentage uit van de totale kosten voor de aansluitdiensten bij kleinverbruikersaansluitingen. De aangeleverde gedetailleerde kostenonderbouwing per aansluitcategorie bevestigt deze toelichting van Stedin.
34. De ACM heeft naar aanleiding van de beoordeling van het (aangepaste) tariefvoorstel van Stedin bij de vaststelling van het bestreden tariefbesluit geconcludeerd dat de aangeleverde onderbouwing voor de tariefmutaties toereikend is. De ACM komt tot dezelfde conclusie naar aanleiding van de hernieuwde beoordeling van dit tariefvoorstel naar aanleiding van het bezwaar van NEPROM. Naar oordeel van de ACM heeft Stedin daarnaast met de onderbouwing voor de tariefmutaties voldoende aannemelijk gemaakt dat het bestaande onderscheid in tarieven voor verschillende aansluitcategorieën terug te leiden is naar de gemiddelde kosten die per categorie gemaakt worden bij uitvoering van de aansluitdiensten.

**Besluit
Openbaar**

7.3 Conclusie

35. De ACM ziet geen aanleiding om het bestreden besluit te herroepen.

8 Dictum

36. De ACM verklaart het bezwaar van NEPROM ongegrond.

Den Haag,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

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

7/9

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

Bijlage- Juridisch kader

Toelichting juridisch kader

37. Hieronder zijn de belangrijkste bepalingen uit de wet- en regelgeving opgenomen die relevant zijn voor de heroverweging van het bestreden besluit. De ACM verwijst voor het volledige juridische kader van het bestreden besluit naar paragraaf 3 van het bestreden besluit.

Artikel 28 E-wet luidt, voor zover relevant, als volgt:

1. Het tarief waarvoor afnemers zullen worden aangesloten op het net heeft uitsluitend betrekking op:

- a. het verbreken van het net van de desbetreffende netbeheerder om een fysieke verbinding van de installatie van een afnemer met dat net tot stand te brengen,
- b. het installeren van voorzieningen om het net van de desbetreffende netbeheerder te beveiligen en beveiligd te houden en
- c. het tot stand brengen en in stand houden van een verbinding tussen de plaats waar het net verbroken is en de voorzieningen om het net te beveiligen.

2. Het tarief, bedoeld in het eerste lid, wordt in rekening gebracht bij iedere afnemer die door een netbeheerder wordt aangesloten op een net dat wordt beheerd door een netbeheerder.

3. De tarieven voor de aansluiting van de afnemers die producent zijn, zijn objectief, transparant en niet-discriminatoir, waarbij rekening wordt gehouden met de kosten en baten van de onderscheiden technieken met betrekking tot duurzame energiebronnen, decentrale productie en warmtekrachtkoppeling.

Artikel 41b E-wet luidt, voor zover relevant, als volgt:

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, en voor zover het betreft de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de taken, genoemd in artikel 16, tweede lid, met inachtneming van:

a. het uitgangspunt dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken,

[...]

Artikel 41c E-wet luidt, voor zover relevant, als volgt:

Besluit Openbaar

1. De Autoriteit Consument en Markt stelt de tarieven, die kunnen verschillen voor de verschillende netbeheerders en voor onderscheiden tariefdragers, jaarlijks vast.
2. De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:
 - a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van de artikel 6:19 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;
 - e. zijn vastgesteld op basis van de geschatte kosten als bedoeld in het zevende lid en de gerealiseerde efficiënte kosten die daarvan afwijken. [...]

9/9

Artikel 2.3.2a van de Tarievenscode Elektriciteit luidt als volgt:

Het eenmalige aansluittarief bestaat uit een bedrag dat is opgebouwd uit een vast bedrag voor de verbreking van het net van de desbetreffende netbeheerder om een fysieke verbinding van de installatie van een aangeslotene met dat net tot stand te brengen (de knip), een vast bedrag voor het installeren van voorzieningen om het net van de desbetreffende netbeheerder te beveiligen en beveiligd te houden (de beveiliging) en een vast bedrag voor het tot stand brengen van een verbinding met een maximale kabellengte van 25 meter tussen de plaats waar het net verbroken is en de voorzieningen om het net te beveiligen (de verbinding), aangevuld met een bedrag per meter voor elke meter meer dan die 25 meter.

Bijlage A bij de Tarievenscode Elektriciteit is te raadplegen via
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0037951/2017-01-01#BijlageA>