

Verzending per post en per e-mail (EK-Regulering@nmanet.nl).

De Raad van Bestuur van de
Nederlandse Mededingingsautoriteit
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Utrechtseweg 310
6812 AR Arnhem
Postbus 1156
6801 BD Arnhem
Telefoon 026-356 95 00
Fax 026-442 83 20
secretariaat@netbeheernederland.nl
www.netbeheernederland.nl

Uw kenmerk	102221_1
Ons kenmerk	N 2010-389
Behandeld door	mr. M.J.T. Artz
Telefoon	026 - 356 94 32
E-mail	martz@netbeheernederland.nl
Datum	22 april 2010
Onderwerp	Zienswijze Netbeheer Nederland inzake ontwerp- methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit

Geachte Raad,

1. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) heeft op 12 maart 2010 het ontwerp methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit voor de vijfde reguleringsperiode met kenmerk 103221_1 (hierna: het ontwerpbesluit) ter inzage gelegd.
2. De vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Netbeheer Nederland (hierna: Netbeheer Nederland) maakt namens de regionale netbeheerders elektriciteit graag gebruik van de gelegenheid tot het geven van een schriftelijke zienswijze op dit ontwerpbesluit. Deze zienswijze strekt tot aanvulling van hetgeen Netbeheer Nederland naar voren heeft gebracht tijdens de hoorzitting op 15 april 2010.
3. De schriftelijke zienswijze van Netbeheer Nederland is opgebouwd uit twee onderdelen. Eerst wordt ingegaan op een aantal zaken van algemene aard met betrekking tot de procedure, de motivering van de Raad en de verstrekking van gegevens. Daarna wordt ingegaan op de voorgenomen regulering van specifieke onderdelen.

1. Zaken van algemene aard

1a. Tijdstip vaststelling van het methodebesluit

4. Het ontwerpbesluit bouwt in hoge mate voort op het methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit voor de vierde reguleringsperiode, waartegen Netbeheer Nederland beroep heeft ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). De uitspraak van het CBb wordt thans verwacht op 18 mei 2010. Netbeheer Nederland gaat ervan uit dat de Raad niet eerder dan 18 mei 2010 het methodebesluit zal vaststellen en dat het methodebesluit zal worden genomen met inachtneming van uitspraak van het CBb.
5. In afwachting van de uitspraak heeft Netbeheer Nederland de tegen het methodebesluit van de vierde reguleringsperiode ingediende bezwaren, voor zover deze in het ontwerpbesluit niet zijn weggenomen, niet opnieuw aan de orde gesteld. Dit laat onverlet dat Netbeheer Nederland nog steeds achter de door haar in de bezwaar- en beroepsprocedure naar voren gebrachte bezwaren staat. Dit geldt in het bijzonder voor haar standpunt ten aanzien van de WACC en de *catch-up*, waarbij Netbeheer Nederland zowel bij de zienswijzen als ten behoeve van de beroepsprocedure deskundigenrapporten van PWC en Nera heeft ingebracht.

1b. Onjuiste invulling van het wettelijk voorgeschreven overleg

6. De voorbereiding van de Raad op het ontwerpbesluit dient plaats te vinden met inachtneming van het wettelijk voorgeschreven overleg, zoals opgenomen in artikel 41, eerste lid, Elektriciteitswet 1998 (hierna: de E-wet). Dit wettelijk voorgeschreven overleg dient ertoe *"te komen tot een besluit dat proportioneel is en breed gedragen wordt"* (Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 3 juni 1999 tot Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van het stellen van nadere regels ten aanzien van het netbeheer en de levering van elektriciteit aan beschermde afnemers, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 303, nr. 3, p. 6). Onder 'overleg' moet worden verstaan *"dat de daarbij betrokken partijen op serieuze wijze trachten overeenstemming te bereiken"* (Nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot bovengenoemd wetsvoorstel, *Kamerstukken II 1998-1999*, 26 303, nr. 7. p. 39; vergelijk CBb 2 augustus 2002, *LJN: AE7300*, r.o. 5.1 en CBb 3 november 2009, *LJN: BK1790*, r.o. 13.12.1). De wetgever heeft aldus een bijzondere positie toebedeeld aan de netbeheerders met als doel een zo breed mogelijk draagvlak voor het te nemen methodebesluit te creëren.
7. Netbeheer Nederland heeft helaas moeten concluderen dat bij de Raad gedurende de voorbereiding op het ontwerpbesluit geen gemeente inzet bestond om breed draagvlak te creëren voor het methodebesluit.
Ten eerste heeft de Raad in het ontwerpbesluit de netbeheerders 'verrast' met een aantal onderdelen die hij *niet* tijdens de klankbordgroepen ter tafel heeft gebracht zoals bijvoorbeeld de

ingrijpend gewijzigde productiviteitsmeting¹ en de verwerking van aansluitdichtheid. Dat is in strijd met artikel 41, eerste lid, E-wet (zie ook CBb 3 november 2009, L/JN: BK1790, r.o. 13.12.1).

8. Ten tweede heeft de Raad niet getracht overeenstemming te bereiken met de netbeheerders, maar heeft hij zich tijdens de klankbordgroepvergaderingen beperkt tot:
 - (i) een inventarisatie van de onderwerpen die de netbeheerders wilden bespreken;
 - (ii) het aangeven van de ideeën van de Raad hierover; en
 - (iii) het aanhoren van de standpunten van de netbeheerders², waarbij de Raad reageerde in termen als “ wij zullen uw argumenten meewegen”, en “ in het ontwerpbesluit zult u de door de Raad gemaakte invulling zien”.
9. Verder is tekenend voor het proces dat de Raad ervan heeft afgezien om tijdens de klankbordgroepvergaderingen te komen tot een gezamenlijk vastgesteld verslag. De klankbordgroepvergaderingen hadden derhalve *de facto* het karakter van een hoorzitting.
10. Tegen deze achtergrond herinnert Netbeheer Nederland de Raad eraan dat het enkel bieden van gelegenheid tot het kenbaar maken van een zienswijze, al dan niet met inbegrip van de mogelijkheid tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen, niet gelijk kan worden gesteld met het wettelijke voorgeschreven overleg in de zin van artikel 41, eerste lid, E-wet.
11. Naar aanleiding van de zienswijze van Netbeheer Nederland inzake het ontwerp methodebesluit regionale netbeheerders gas voor de vierde reguleringsperiode³, hebben vertegenwoordigers van de Raad en Netbeheer Nederland nader overleg gehad over de wijze waarop de Raad invulling zou moeten geven aan het wettelijk voorgeschreven overleg.
12. Hierbij heeft Netbeheer Nederland uitdrukkelijk de voorkeur uitgesproken voor een andere vorm van overleg tijdens de klankbordgroepen waarbij de ideeën en standpunten van alle partijen worden uitgewisseld en er meer inhoudelijke discussie plaatsvindt. Dit leidt ertoe dat alle partijen elkaar volledig begrijpen en er geen misverstanden kunnen optreden. Dit vergroot de kans dat het door de wetgever beoogde brede draagvlak wordt gecreëerd.
13. De Raad heeft tijdens het nadere overleg met Netbeheer Nederland aangegeven dat zij tussen het ontwerp- en het definitieve methodebesluit een nieuwe ronde klankbordgroepen zal gaan houden. Netbeheer Nederland krijgt hierbij de gelegenheid om het vooraf toe te zenden overzicht met onderwerpen die de Energiekamer dan wil behandelen, aan te vullen.

¹ Nu ook onderscheiden in a) inkoopkosten, b) kosten aansluitdichtheid en c) overige kosten.

² De netbeheerders hebben tijdens de klankbordgroepvergaderingen bijvoorbeeld krachtig gepleit voor (i) het uitsluiten van zaken die betrekking hebben op de vierde reguleringsperiode, (ii) een gepaste terughoudendheid inzake eventuele uitbreiding van de q-factorregulering, (iii) een genuanceerdere omgang inzake de extrapolatie van de gemeten historische productiviteitsverandering (in het bijzonder inkoopkosten) en (iv) het voorkomen van onbehandelde zaken ('verrassingen') in het ontwerpbesluit.

³ Het wettelijk overleg ter zake van de vierde reguleringsperiode gas en de vijfde reguleringsperiode elektriciteit heeft gecombineerd plaatsgevonden.

14. Netbeheer Nederland stelt de constructieve opstelling van de Raad op prijs. Gelet op het belang van het wettelijk voorgeschreven overleg en de bijzondere positie van de netbeheerders verwacht Netbeheer Nederland een actievere houding van de Raad en een gemeente inzet om te komen tot een breed gedragen methode.

1c. Wetsvoorstellen

15. De Raad geeft in randnummer 3 van het ontwerpbesluit aan dat hij de beleidslijn volgt om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen. Tegen deze achtergrond gaat de Raad in het ontwerpbesluit volledig voorbij aan de consequenties voor het methodebesluit als gevolg van het wetsvoorstel Voorrang voor Duurzaam welk wetsvoorstel ruim een maand vóór het ontwerpbesluit door de Tweede Kamer is aangenomen en nu voorligt bij de Eerste Kamer.
16. Netbeheer Nederland verzoekt de Raad om – gezien de bijzondere status van voornoemd wetsvoorstel – een nieuwe of aanvullende voorbereidingsprocedure te starten zodra het wetsvoorstel in 2010 door de Eerste Kamer is aangenomen en daarmee kracht van wet krijgt. Tijdens dat wettelijk overleg zouden de consequenties van de inwerkingtreding van voornoemd wetsvoorstel voor het methodebesluit besproken moeten worden.
17. Voorts past de Raad de beleidslijn om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen op inconsistente wijze toe. Immers, in randnummer 233 van het ontwerpbesluit loopt de Raad wél vooruit op de eventuele uitvoering van een door de Tweede Kamer aangenomen motie uit 2004-2005 ter zake van een verbod op precarioheffing, waarbij op dit moment geen vooruitzicht is dat de motie zal worden uitgevoerd.

1d. Afwikkeling methodebesluit vierde reguleringsperiode (2008-2010)

18. In randnummer 271 van het ontwerpbesluit geeft de Raad aan dat hij in het kader van het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode voornemens is om tariefcorrecties toe te passen ten gevolge van de erkenning en kwantificering van aansluitdichtheid als ORV. Dit wordt versterkt door de randnummers 267 en 270 van het ontwerpbesluit en formule 41 van bijlage 1 bij het ontwerpbesluit, waarin de Raad aansluitdichtheid als ORV voor de vierde reguleringsperiode toetst. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat het methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode tevens de afwikkeling van dit onderwerp over de vierde reguleringsperiode zal bevatten. Netbeheer Nederland verzoekt de Raad de besluitvorming ter zake van de vierde en vijfde reguleringsperiode gescheiden te houden. Netbeheer Nederland acht het noodzakelijk dat het onderwerp aansluitdichtheid over de vierde reguleringsperiode in een separaat (wijzigings)besluit wordt afgewikkeld. Op deze wijze wordt voorkomen dat eventuele beroepsprocedures tegen het methodebesluit feitelijk betrekking hebben op de vorige periode.

1e. Ondeugdelijk gemotiveerde stellingen

19. De Raad heeft een aantal van zijn stellingen/keuzes ondeugdelijk gemotiveerd, in het bijzonder ontbreekt een gedegen onderzoek voor bepaalde stellingnames van de Raad. Dit kan leiden tot een eenzijdige en onjuiste beeldvorming. Netbeheer Nederland verzoekt de Raad om dergelijke stellingen niet op te nemen in het methodebesluit, dan wel alleen stellingen op te nemen die objectief zijn onderbouwd op basis van een gedegen onderzoek.

20. Netbeheer Nederland wijst op de volgende voorbeelden:

- Randnummer 65: *“Mede als gevolg hiervan kunnen netbeheerders niet goed inschatten wat voor de (nabije) toekomst benodigde niveaus zijn voor onderhoud en investeringsplannen”*.

Deze stelling is gebaseerd op een conclusie van Movares ter zake van de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten (KCD's) van de netbeheerders. Echter, KCD's hebben bij vaststelling betrekking op een periode van zeven jaar (dus in 2009 een blik op 2010-2016), waarbij het duidelijk is dat de onzekerheden ten aanzien van activiteiten (en de financiële gevolgen ervan) groter worden naarmate zij verder in de toekomst liggen, met name door onzekerheden bij klantgedreven activiteiten. Voor het (ontwerp)besluit gaat het echter om een *kortere* periode (maximaal drie jaar) die ook nog eens dichterbij ligt (2011-2013). Netbeheerders hebben ten tijde van de vaststelling van het methodebesluit en het x-factorbesluit (2010) wel degelijk een betrouwbaar overzicht van het afgesloten boekjaar (2009), het lopende boekjaar (2010), het budget voor het nieuwe boekjaar (2011) en de prognoses voor de twee latere jaren (2012 en 2013). De stelling in randnummer 65 van het ontwerpbesluit wekt ten onrechte de suggestie dat netbeheerders hun 'zaakjes' niet op orde hebben.

- Randnummer 76: *“Het reguleringskader heeft de netbeheerders tot nu toe geprikkeld om te innoveren”*. Gelet op de uitkomsten van de consultatie met betrekking tot innovatie kan slechts worden geconcludeerd dat het reguleringskader de regionale netbeheerders tot nu toe niet heeft belemmerd in het doen van de noodzakelijke uitgaven voor innovatie.
- Randnummer 208: *“... omdat het verleden de beste schatter is voor de toekomst”*. Deze stelling wordt evenmin onderbouwd. Immers, er heeft geen vergelijking plaatsgevonden tussen de kwaliteit van voorspellingen op basis van extrapolatie van het verleden en voorspellingen op basis van een alternatief, zoals bijvoorbeeld de verwachtingen van netbeheerders.
- Randnummer 210: *“De Raad acht de productiviteitsverandering gebaseerd op de transportdienst en de periodieke aansluitvergoedingen representatief voor de eenmalige aansluitvergoedingen”*. Ook bij deze stelling ontbreekt onderzoek, al is het maar naar de verschillen in de kostenstructuur tussen aansluiting en transport.
- Randnummer 212: *“Omdat deze methode minder gevoelig is voor de timing van productiviteitsveranderingen (vroeg of laat in een reguleringsperiode), is de methode robuust en leidt deze tot evenwichtige uitkomsten”*. Ook bij deze stelling ontbreekt een

toetsing of onderbouwing op basis van gegevens en/of uitkomsten.

- Randnummer 217: "Dit is het geval wanneer in de meetperiode meer dan 50% van de efficiëntieverschillen zijn weggewerkt". Deze stelling lijkt gebaseerd op een onderzoek van Oxera naar *catch-up* effecten ten behoeve van het methodebesluit voor de vierde reguleringsmethode. De daarin genoemde percentages zijn evenwel gebaseerd op arbitraire veronderstellingen van Oxera. Netbeheer Nederland bestrijdt de veronderstelling van de Raad dat een *catch-up* correctie gerechtvaardigd is wanneer in de meetperiode meer dan 50% van de efficiëntieverschillen zijn weggewerkt.

1f. Bevorderen van de effectieve werking van de maatstafconcurrentie

21. In het door de Raad toegepaste systeem van maatstafregulering wordt de maatstaf berekend als de (gewogen) gemiddelde kosten per eenheid output. Daarbij worden de kosten van de netbeheerders rekenkundig vergelijkbaar gemaakt op basis van de door de Raad vastgestelde regulatorische accounting regels (RAR, zie randnummer 94 van het ontwerpbesluit). Het berekende sectorbrede kostenniveau is het niveau waaraan de netbeheerders zich in dit concurrentiespel moeten spiegelen.
22. Tot nu toe maakt de Raad de ontwikkeling van de sectorproductiviteit uitsluitend bekend ten tijde van de vaststelling van de x-factorbesluiten. Dat komt in de praktijk neer op eenmaal in de drie jaar. Echter, om het door de wetgever beoogde concurrentiespel effectief te kunnen spelen, is het juist van groot belang dat de netbeheerders jaarlijks kunnen beschikken over de meest actuele informatie ter zake van de ontwikkeling van de sectormaatstaf (de 'markt'). Alleen dan kunnen de netbeheerders tijdig eventuele bijsturingsacties in gang zetten. Dat is tevens de gang van zaken die door de wetgever wordt beoogd.
23. Netbeheer Nederland verzoekt u om in het methodebesluit op te nemen dat de Raad de verplichting op zich neemt om jaarlijks de ontwikkeling van de sectorproductiviteit (te weten de kosten per eenheid output) over het voorgaande jaar bekend te maken.⁴

1g. Gevalideerde gegevens

24. De Raad onderbouwt een aantal van zijn keuzes op basis van gegevens van het jaar 2008 (zie bijvoorbeeld randnummers 219 en 238 van het ontwerpbesluit). De Raad heeft evenwel in zijn modelberekening aangegeven dat de data tot en met 2008 nog niet zijn gevalideerd, dus onder voorbehoud van fouten. De getrokken conclusies kunnen niet anders dan voorlopig zijn.

⁴ Op basis van de door de Raad jaarlijks (jaar T) verzamelde informatie over het voorgaande jaar (jaar T-1) in het kader van Codata productiviteitsmeting.

1h. Kwalificatie kostenverschillen

25. In randnummer 219 van het ontwerpbesluit vergelijkt de Raad de gewogen gemiddelde verschillen in de kosten per output tussen netbeheerders in 2006 en 2008. Netbeheer Nederland meent dat sprake is van een momentopname en waarschuwt de Raad dat een dergelijke momentopname een sterk vertekend beeld kan geven door een veelvoud aan factoren, waaronder in ieder geval (i) incidentele kosten(veranderingen) bij individuele netbeheerders, (ii) verschillen in ouderdom van de infrastructuur, (iii) ongewaardeerde prestaties, (iv) verschillen in (nog) niet gekwantificeerde ORV (zie lijst uit onderzoek Brattle) en (v) grondslagwijzigingen. De kwalificatie van alle kostenverschillen als efficiëntieverschillen is naar de overtuiging van Netbeheer Nederland dan ook onjuist. Netbeheer Nederland stelt voor om genuanceerder om te gaan met de kwalificatie van (in)efficiëntie en deze nuance ook tot uitdrukking te brengen in het methodebesluit.

1i. Overige

26. De Raad verwijst in randnummer 48 van het ontwerpbesluit naar vier onderzoeken, maar vermeldt er drie. Netbeheer Nederland verneemt graag wat het vierde onderzoek is.
27. In formules 49 tot en met 54 in bijlage 1 bij het ontwerpbesluit vindt conversie van minuten naar uren plaats door vermenigvuldiging met de factor 60. Netbeheer Nederland meent dat daarbij sprake is van een kennelijke rekenfout. De conversie dient plaats te vinden door het aantal minuten te delen door de factor 60.

2. Zaken van inhoudelijke aard

2a. *De berekening van de productiviteitsmeting is onjuist als gevolg van de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten*

28. Zoals hiervoor aangegeven heeft de Raad de wijze van meting van de productiviteitsverandering ingrijpend gewijzigd ten opzichte van het voorgaande methodebesluit. Dat heeft de Raad gedaan zonder de wijzigingen te bespreken in de klankbordgroepen. Dat is in strijd met artikel 41, eerste lid, E-wet (zie ook CBb 3 november 2009, LJV: BK1790, r.o. 13.12.1).
29. Daarenboven is de berekening van de productiviteitsmeting onjuist als gevolg van de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten. Netbeheer Nederland licht dit hieronder nader toe.
30. De Raad geeft aan dat hij de inkoopkosten transport niet meer meeneemt bij de berekening van de productiviteitsverandering (zie randnummer 215 van het ontwerpbesluit en formule 32 in bijlage 1 bij het ontwerpbesluit). De inkoopkosten worden als niet beïnvloedbare kosten behandeld en nagecalculeerd.
Voor de overige kosten geldt een doelmatigheidsdoelstelling, gebaseerd op een extrapolatie van het recente verleden. Dat is in beginsel een juiste handelwijze.
Netbeheerders dienen immers gecompenseerd te worden voor niet door hen beïnvloedbare hogere inkoopkosten elektriciteit.
31. Netbeheer Nederland merkt echter op dat de berekeningswijze van de historische efficiëntieontwikkeling evident onjuiste uitkomsten tot gevolg heeft. Immers, in de meetperiode 2006 tot en met 2009, te weten per 1 januari 2008, heeft de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten naar TenneT plaatsgevonden met als gevolg dat de capex en opex van de hoogspanningsnetten aan het begin van de meetperiode bij DNWB, Liander en Enexis lagen en aan het einde van de meetperiode bij TenneT.
TenneT heeft vervolgens deze kosten als (hogere) inkoopkosten in rekening gebracht bij haar afnemers, waaronder de regionale netbeheerders (zie ook randnummers 21-23 van het ontwerpbesluit). Met andere woorden, de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten heeft op sectorniveau (dat wil zeggen voor de regionale netbeheerders) geleid tot een substantiële daling van de capex en opex (Netbeheer Nederland raamt het totaal op circa euro 175 miljoen), waartegenover een vergelijkbare toename van de inkoopkosten is komen te staan.
32. Het is evident dat deze eenmalige daling in capex en opex bij de regionale netbeheerder geen efficiëntieontwikkeling betreft
De aldus door de Raad hierop gebaseerde berekende productiviteitsverandering (op basis van de capex en opex over de jaren 2006-2009 exclusief inkoopkosten transport) is hierdoor evident onjuist en daarmee onbruikbaar als schatter voor de toekomst.

33. Ter illustratie geeft Netbeheer Nederland het volgende voorbeeld.

Stel:

- de sectorkosten bedragen in 2006 en in 2009 in totaal 2200 euro;
- de HS-kosten van de drie bij de overdracht van het beheer betrokken regionale netbeheerders bedragen in beide jaren totaal 175 euro;
- de EHS kosten bedragen 165 euro;
- de eigen kosten van de regionale netbeheerders, de kosten HS en de kosten EHS zijn in 2006 en 2009 aan elkaar gelijk;
- er is geen volumeverandering;
- de toekomstige inkoopkosten worden ingeschat op basis van de productiviteitsverandering in de overige kosten;
- de inkoopkosten worden volledig nagecalculeerd (ontwerpbesluit).

Dan ziet het vertrekpunt er als volgt uit:

	Oude periode			
	Begin (2006)	Eind (2009)		
Kosten	1860	1860		
Kosten HS	175			
Inkoop EHS	165			
Inkoop HS/EHS		340		
Totaal excl. ORV	2200	2200		
<i>Waarvan:</i>			<i>verschil</i>	<i>Idem %</i>
Eigen kosten RNB	2035	1860	-175	-8,6%
Inkoopkosten RNB	165	340	175	106,1%

Het ontwerpbesluit leidt in dit voorbeeld, waarin geen sprake is van een productiviteitsverandering (kosten en volume gelijk gebleven) tot de volgende toegestane inkomsten.

Model van de Raad	Nieuwe periode			Nacalculatie	eind effectief
	start	target	eind		
Kostenschattning RNB	1860	-	1700		1700
Inkoopkosten werkelijk inkoop	340	-	311	-311 340	311
Nacalculatie					29
Toegestane inkomsten	2200		2011	29	2040
Werkelijke kosten RNB	2200		2200		2200
Resultaat RNB	0		-189		-160

34. Op basis van het gestileerde voorbeeld kunnen twee conclusies worden getrokken.
Ten eerste wordt de verschuiving van kosten van capex en opex naar inkoop in de door de Raad voorgenomen productiviteitsmeting ten onrechte berekend als productiviteitsverbetering, waardoor de gemeten productiviteitsverandering te hoog is. De berekeningswijze is derhalve evident onjuist.
Ten tweede wordt ook de target voor de inkoopkosten te hoog ingeschat, met dien verstande dat de nadelige consequenties daarvan vooral knelpunten ter zake van voorfinanciering betreffen, omdat de inkoopkosten als geheel worden nagecalculeerd.
35. In theorie zijn er twee oplossingen om te komen tot plausible metingen voor de productiviteitsverandering, namelijk
- (i) de kosten en afzet die kan worden toegerekend aan de HS-netten worden in de jaren voor de overdracht van het beheer van de hoogspanningskosten als inkoopkosten behandeld of
 - (ii) de voorgenomen aanpassing in de productiviteitsmeting wordt achterwege gelaten.
36. Aangezien de eerste methode leidt tot arbitraire verdeelsleutels (de administraties van de netbeheerders waren niet ingericht op het onderscheid dat door de wetgever is vastgesteld) pleit Netbeheer Nederland ervoor om - ter voorkoming van arbitraire datacorrecties over de periode 2006-2009 - de tweede berekeningswijze te hanteren, waarbij de productiviteitsverandering wordt gebaseerd op de ontwikkeling van de capex plus de opex plus de inkoopkosten transport. In het bovenstaande voorbeeld zou dit tot een productiviteitsontwikkeling van 0% hebben geleid, overeenkomstig de werkelijke historische ontwikkeling.

	Oude periode			
	begin	eind		
Kosten tot HS	1860	1860		
Kosten HS	175			
Inkoop EHS	165			
Inkoop HS/EHS		340	<i>verschil</i>	<i>Idem %</i>
Totaal excl. ORV	2200	2200	0	0,0%

2b. Het gemaakte kostenonderscheid wordt inconsistent toegepast

37. De Raad maakt in het ontwerpbesluit (onder andere randnummer 205-207) onderscheid tussen:
- (i) ORV-kosten voor lokale heffingen;
 - (ii) inkoopkosten transport;
 - (iii) kosten gerelateerd aan kabels en lijnen (KLGK); en
 - (iv) overige kosten
38. Vervolgens maakt de Raad een schatting van de productiviteitsontwikkeling van ieder van deze kostenposten. Echter, daarbij wordt het gemaakte kostenonderscheid ter zijde geschoven. Immers, de Raad stelt de te verwachten productiviteitsontwikkeling(en) als volgt op:

- (i) ORV-kosten voor lokale heffingen: *een jaarlijkse aanpassing met cpi;*
- (ii) inkoopkosten transport: *een correctie met cpi naar 2010 en ontwikkeling gelijk aan de ontwikkeling van totale kosten excl. lokale heffingen en exclusief inkoopkosten (iii+iv) over de periode 2011-2013;*
- (iii) kosten gerelateerd aan kabels en lijnen (KLGK): *ontwikkeling gelijk aan de ontwikkeling van totale kosten excl. lokale heffingen en exclusief inkoopkosten (iii+iv); en*
- (iv) overige kosten: *ontwikkeling gelijk aan de ontwikkeling van totale kosten excl. lokale heffingen en exclusief inkoopkosten (iii+iv).*

39. Mede gezien de verschillen in de samenstelling van de kosten bij de vier onderscheiden kostenposten⁵ is een afzonderlijke inschatting van de productiviteitsontwikkeling zorgvuldiger en representatiever.

Na het gemaakte onderscheid ligt het voor de hand om ook de te verwachten productiviteitsverandering op deze kostenposten te baseren op de daarop betrekking hebbende historische ontwikkeling.

Bij een dergelijke uitvoering komt bovendien de onder 2a. gestelde onjuistheid aan het licht.

2c. De toegepaste productiviteitsontwikkeling voor de inkoopkosten transport is onjuist

40. De Raad schat het ' efficiënte ' inkoopkostenniveau 2013 op basis van de gerealiseerde inkoopkosten in 2009 (zie randnummer 207 en formules 29, alsmede 26, 25, en 28 in bijlage 1). De Raad doet dit door de inkoopkostenontwikkeling van 2009 op 2010 bij de (bovenliggende) netbeheerders gelijk te stellen aan de cpi (zie bijlage 1, formule 29), waarna de Raad een te verwachten productiviteitsverandering toepast die gelijk is aan de berekende historische productiviteitsverandering op de capex en opex bij de regionale netbeheerders. Netbeheer Nederland stelt zich op het standpunt dat de aldus toe te passen productiviteitsontwikkeling voor de inkoopkosten transport niet kan leiden tot een juiste inschatting van het efficiënte inkoopkostenniveau 2013.

41. Netbeheer Nederland wijst in dat verband op het volgende:

- (i) Het merendeel van de inkoopkosten van (bovenliggende) netbeheerders betreft inkoopkosten bij TenneT, waarbij de Raad een toename in de (maximum) tarieven 2010 van TenneT heeft vastgesteld die veel hoger was dan de cpi. De door de Raad berekende inkoopkosten-ontwikkeling van 2009 op 2010 (ter grootte van cpi) staat dus haaks op de ontwikkeling van de door de Raad vastgestelde tarieven voor TenneT. De door de Raad zelf vastgestelde tariefontwikkeling geeft daarmee een betere voorspelling van de inkoopkostenontwikkeling dan het gebruik van de cpi.
- (ii) Het onderscheid tussen inkoopkosten transport enerzijds en de capex plus opex ontwikkeling van de netbeheerders anderzijds is gemaakt omdat deze geen relatie hebben.

⁵ Kostenpost iii) bestaat voor 100% uit capex en kostenpost iv) voor circa 2/3 uit opex en 1/3 uit capex. De reële ontwikkeling van de capex is bij de gekozen waarderingsgrondslagen redelijk stabiel, terwijl de ontwikkeling van opex sterke fluctuaties laat zien. Dat betekent dat de ontwikkeling van iii) en iv) sterk uiteenlopend kunnen zijn.

Het is dan ook onbegrijpelijk dat de Raad de kostenontwikkeling van de capex plus opex bij de regionale netbeheerders hanteert als schatting van het verloop van de inkoopkosten bij de bovenliggende netbeheerder.

42. Netbeheer Nederland verzoekt de Raad de beschikbare informatie en zijn kennis ter zake van de regulering van TenneT in 2011-2014 (op basis van het methodebesluit voor TenneT) te benutten om de meest representatieve schatting te maken voor de toekomstige inkoopkosten transport. Dat sluit aan bij de doelstellingen van de wetgever. Dit sluit ook beter aan bij randnummer 88 van het ontwerpbesluit van TenneT waarin de Raad stelt dat parallel lopende reguleringsperiodes zorgen voor een betere consistentie tussen de verschillende reguleringsmethodes. Voor de formules van bijlage 1 bij het ontwerpbesluit betekent dit:
- (i) Formule 29: cpi_{2010} wordt vervangen door $\text{tarief } HS_{2010} / \text{tarief } HS_{2009}$; en
 - (ii) Formule 26: deze wordt overeenkomstig formule 28 gesplitst in een deel inkoop transport en een deel overig. De $C_{2013}^{\text{eff,IT}}$ wordt berekend als uit de nieuwe $C_{2010}^{\text{eff,IT}}$ uit formule 29, gecorrigeerd met de x-factor, volgend uit het methodebesluit TenneT.
43. In concreto betekent dit dat in formule 29 de tariefontwikkeling af TenneT van 2009 op 2010 ad 48% wordt gehanteerd in plaats van de cpi. Vervolgens wordt de tariefontwikkeling (x-factor) die de Raad voornemens is aan TenneT op te leggen op basis van het nog te nemen methodebesluit TenneT 2011-2013 ingevuld voor de raming van het verloop van de geschatte inkoopkosten 2010 naar de geschatte inkoopkosten 2013.

2d. De toetsing op representativiteit van de productiviteitsontwikkeling

44. In randnummer 220 van het ontwerpbesluit geeft de Raad aan dat hij voor het definitieve methodebesluit de productiviteitsverandering die volgt uit de berekening in het ontwerpbesluit mogelijk nog toetst op representativiteit voor de komende reguleringsperiode te verwachten productiviteitsontwikkeling. Netbeheer Nederland plaatst de volgende kanttekeningen bij deze mogelijkheid die de Raad zich voorbehoudt.
45. Ten eerste benadrukt Netbeheer Nederland dat netbeheerders een groot belang hebben bij de continuïteit van de reguleringssystematiek. Een toetsing op representativiteit is naar de mening van Netbeheer Nederland alleen noodzakelijk indien bijzondere omstandigheden daar om vragen. Teneinde willekeur van de Raad en onzekerheid bij de netbeheerders over de verwachte productiviteitsverandering te voorkomen verzoekt Netbeheer Nederland de Raad in het methodebesluit een limitatieve lijst van gronden of situaties waarin de Raad meent dat een bijstelling van de productiviteitsverandering noodzakelijk is op te nemen. Daarbij dient de Raad rekening te houden met de omstandigheid - die hij in beroepsprocedure tegen het methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode zelf heeft ingebracht - dat een te hoge schatting van de verwachte productiviteitsverandering voor een bepaalde periode in de daaropvolgende periode wordt gecorrigeerd.

Tevens verzoekt Netbeheer Nederland de Raad aan te geven binnen welke bandbreedte de Raad de berekende productiviteitverandering wil bijstellen.

Tot slot verzoekt Netbeheer Nederland de Raad in overeenstemming met zijn wettelijke overlegplicht in artikel 41, eerste lid, E-wet de netbeheerders te betrekken bij de vormgeving van de representativiteitstoets.

2e. Nacalculatie inkoopkosten transport

46. De Raad geeft in het ontwerpbesluit aan dat hij voornemens is om de inkoopkosten transport te gaan nacalculeren.

De netbeheerders hechten grote waarde aan nacalculatie van deze niet-beïnvloedbare kosten.

Netbeheer Nederland benadrukt hierbij dat inkoopkosten TenneT bij alle netbeheerders doorwerken, ook bij de netbeheerders die niet direct bij TenneT zijn aangesloten.

47. De Raad geeft in randnummer 207 van het ontwerpbesluit slechts aan dat deze nacalculatie een voornemen is, waarmee de Raad in feite open laat of, dan wel onder welke omstandigheden, hij wel of niet zal nacalculeren.

Netbeheer Nederland acht deze onzekerheid onwenselijk en verzoekt de Raad dan ook in het methodebesluit alle onzekerheid ten aanzien van de nacalculatie weg te nemen, i.c. aan te geven dat de Raad de inkoopkosten zal nacalculeren.

Dat verhoogt ook de consistentie met andere onderdelen uit het besluit, waarbij juist keuzes zijn gemaakt op basis van de nacalculatie van inkoopkosten (zie bijvoorbeeld randnummer 215).

48. De Raad stelt in randnummer 366 van het ontwerpbesluit dat hij voornemens is om de nacalculatie na afloop van de vijfde reguleringsperiode uit te voeren.

Het gedurende drie jaar cumuleren van nacalculatie-effecten zal kunnen leiden tot dermate grote nacalculatiebedragen dat het noodzakelijk zal zijn om de nacalculatiebedragen te gaan uit smeren over een lange periode teneinde grote tariefschommelingen te voorkomen.

Dat zou dan betekenen dat de effecten pas zes jaar na dato in de tarieven verwerkt zijn.

Daarnaast leidt het uitstellen van de nacalculatie tot (voor)financieringseffecten die de door de wetgever vastgestelde financiële ratio's onbedoeld beïnvloeden.

Tot slot staat uitstel ook haaks op het doel van nacalculatie, namelijk om het moment van kosten en het moment van kosten dekking (toegestane inkomsten) dicht bij elkaar te leggen.

De netbeheerders achten de keuze van de Raad voor uitstel van de nacalculatie dan ook onwenselijk en onacceptabel.

49. Voorts biedt de in randnummer 366 van het ontwerpbesluit geschetste wijze van nacalculatie geen zekerheid dat de gerealiseerde inkoopkosten daadwerkelijk gedekt worden.

2f. Bepaling samengestelde output voor aansluitingen

50. In de randnummers 141 - 143 van het ontwerpbesluit geeft de Raad aan op welke wijze hij de samengestelde output voor de eenmalige aansluitvergoedingen en de periodieke aansluitvergoedingen zal vaststellen. Daarbij geldt dat het verschil in tariefcategorieën voor de eenmalige aansluitvergoedingen en de periodieke aansluitvergoedingen bij een netbeheerder en tussen de netbeheerders in het algemeen veel groter is dan bij de transportdienst. Desondanks kiest de Raad voor een grove indeling die nog minder categorieën kent dan de transportdienst. Daardoor is de waardering in de samengestelde output niet accuraat. Netbeheer Nederland verzoekt de Raad het door de netbeheerders tijdens de klankbordgroepvergaderingen aangedragen alternatief (nogmaals) in overweging te nemen (zie e-mail van de heer Hooykaas aan de heer Odijk van de NMa van 12 januari 2010).

2g. Aansluitdichtheid

51. De Raad geeft in randnummer 272 van het ontwerpbesluit aan dat de toets of aansluitdichtheid in de vijfde reguleringsperiode als ORV moet worden beschouwd, zal worden gebaseerd op gegevens over het jaar 2009.
In dit licht is het inconsistent dat in het besluit een formule voor deze toets ontbreekt, terwijl er wel een toets voor 2006 is opgenomen (die voor het onderhavige besluit geen betekenis heeft).

2h. Begininkomsten

52. De Raad geeft in randnummer 179 van het ontwerpbesluit aan dat de begininkomsten (2010) voor de berekening van de x-factoren worden geschoond voor nacalculaties die betrekking hebben op eerdere jaren. Netbeheer Nederland meent dat dit een begrijpelijke keuze is. Netbeheer Nederland wijst evenwel op de omstandigheid dat deze keuze impliceert dat een nacalculatie van de begininkomsten (2010) en de daarvan afgeleide toegestane inkomsten voor 2011-2013 óók moet plaatsvinden, indien op basis van nog⁶ uit te voeren nacalculaties⁷ die betrekking hebben op het jaar 2010 blijkt dat de begininkomsten (2010) onjuist zijn vastgesteld.

2i. WACC

53. De WACC is berekend op basis van geactualiseerde gegevens tot december 2009. De inflatieparameter is echter nog deels gebaseerd op gegevens tot en met mei 2009. De historische realisatie van de inflatie is gebaseerd op meetreeksen van jaar-op-jaar van juni tot mei. De realisatie 2009 is dus gebaseerd op de meetreeksen van juni 2008 tot mei 2009. Het hanteren van deze historische realisaties is inconsistent met de historische realisatie van de risico-vrije rente. De historische realisaties van de risico-vrije rente lopen namelijk door tot

⁶ In de jaren 2011, 2012 of 2013.

⁷ Bijvoorbeeld de nacalculaties ter zake van inkoopkosten transport en/of werkelijk betaalde precariobelasting.

december 2009.

De gegevens tot en met november 2009 waren reeds voor de publicatie van het ontwerpbesluit beschikbaar en kunnen worden verwerkt.

2j. Q-factor: uitbreiding methode

54. In randnummer 68 van het ontwerpbesluit stelt de Raad dat de werking van de q-factor moet worden verbeterd en wel zodanig dat de q-factor beter de maatschappelijke baten van een verbetering in kwaliteit weerspiegelt, zodat netbeheerders rekening houden met de effecten van de q-factor bij het nemen van investeringsbeslissingen.

Het is evident dat efficiëntieprikkels en kwaliteit in samenhang beschouwd moeten worden om te komen tot een optimale invulling van de taken van de netbeheerder.

Echter, de netbeheerders hebben tijdens de klankbordgroepvergaderingen aangegeven dat de q-factor hiervoor niet het meest geschikte instrument is en dat dientengevolge een uitbreiding van de reeds complexe methode geen toegevoegde waarde heeft.

Netbeheer Nederland verzoekt de Raad dan ook om af te zien van het uitbreiden van deze toch al complexe kwaliteitsregulering en het onderwerp kwaliteitsregulering mee te nemen in de discussies over het gewenste toekomstige reguleringskader.

55. De volgende inhoudelijke overwegingen zouden daarin moeten worden betrokken:

- De q-factor legt de compensatie voor uitval niet bij de getroffen en, maar middelt het effect uit over alle afnemers. De compensatieregeling is een veel beter en doeltreffender instrument.
- Netbeheerders beoordelen hun investeringsbeslissingen op een breed spectrum, waaronder efficiëntie, kwaliteit, duurzaamheid, klantgerichtheid, imago, etc. Daarnaast leggen de Netcode en de TarievenCode, alsmede ruimtelijke ordening (alleen ondergrondse distributienetten) een bodem onder de kwaliteit. De q-factor, of beter gezegd de waardering van uitvalduur, is derhalve slechts één van de onderdelen die de kwaliteit waarborgen. De gewekte suggestie dat kwaliteit alleen op basis van financiële prikkels gestuurd wordt is evident onjuist.
- De (hoogte van de) q-factor speelt geen rol bij investeringsbeslissingen omdat de q-factor enerzijds slechts een *historische* kwaliteit en anderzijds slechts het *verschil* in kwaliteit tussen netbeheerders weerspiegelt. De in randnummer 60 van het ontwerpbesluit gewekte suggestie dat een hogere q-factor wel een rol speelt bij investeringsbeslissingen is dan ook onterecht.
- Niet de q-factor, maar de onderliggende waardering van uitvalduur (voorheen gemiddeld circa 22 eurocent per minuut per afnemer) geeft een indicatie van de lange termijn financiële effecten. De waardering van uitvalduur is dan ook hét onderdeel uit de q-factorregulering dat meegewogen wordt bij (investerings)beslissingen.
- De waardering van de uitvalduur is zowel bij de q-factorregulering als bij de compensatieregeling gebaseerd op een door SEO verricht onderzoek. Dit betekent dat uitvalduur waarop de compensatieregeling van toepassing is nu reeds tot een dubbele

financiële prikkel voor netbeheerders leidt. Immers, bij dergelijke uitval wordt de netbeheerder geconfronteerd met zowel uitkeringen aan afnemers als met een korting (te zijner tijd) via de q-factor. Ad hoc verhoging van de financiële prikkel leidt tot nog grotere overprikkeling. Dat lokt geen doelmatig gedrag uit.

- De kwaliteitsregulering, de nadere invulling van de q-factor, is sinds de invoering telkenmale ingrijpend veranderd. Op een instabiele reguleringsmethodiek kan een netbeheerder geen lange termijn beslissingen baseren. Dat is mede de reden dat de q-factorregulering weinig impact heeft.

56. Indien en voor zover de Raad de uitbreiding van de kwaliteitsregulering toch doorzet, zouden wij de Raad willen vragen om aan te geven wat de uitkomsten van de methode zouden zijn geweest indien de uitbreiding met CAIDI en SAIFI niet zou hebben plaatsgevonden, alsmede om aan te geven waarom de uitkomsten plausibel en redelijk zijn. Alleen dan kan de meerwaarde van de nieuwe methode worden aangetoond.

2k. Q-factor: Afschaffing correctie voor onderbrekingen bij onderliggende netbeheerder

57. Het aantal aangeslotenen van een onderliggende netbeheerder werd bij de start van de q-factorregulering volledig toegevoegd aan de aantallen aangeslotenen bij zijn bovenliggende netbeheerder. Daardoor leidde de kwaliteitsmeting bij netbeheerders in regio's met onder- en bovenliggende netbeheerders (anders dan TenneT) tot een lagere berekende uitkomst dan in een situatie waarin geen sprake was van onderliggende netbeheerders. Ook het gemiddelde in Nederland werd aldus onjuist (te gunstig) berekend omdat de aantallen aangeslotenen bij onderliggende netbeheerders door de dubbeltelling dubbel werden meegenomen. Deze dubbeltelling van de aantallen aangeslotenen in regio's met onder- en bovenliggende regionale netbeheerders pakte ten onrechte nadelig uit voor netbeheerders in regio's zonder of met weinig onderliggende netbeheerders. Netbeheer Nederland is van mening dat de (juridische) structuur van verzorgingsgebieden geen invloed mag hebben op de kwaliteitsmeting.
58. Om voor deze onjuistheid in de berekeningswijze te corrigeren werd in de vierde reguleringsperiode⁸ de zogenaamde correctie voor onderbrekingen bij onderliggende netbeheerders ingevoerd. De correctie was eigenlijk niet meer dan het elimineren van de dubbeltelling, waardoor de uitkomsten van de kwaliteitsmeting van netbeheerders onafhankelijk werd van de wijze waarop het netbeheer in een regio was georganiseerd. Daarnaast werd het landelijk gemiddelde bepaald zonder dubbeltellingen.
59. Bij deze correctie is er nimmer sprake van geweest om onderliggende netbeheerders te bestraffen voor onderbrekingen die hij niet veroorzaakt heeft. Dat was niet de bedoeling en zo werkte de correctie ook niet. Integendeel. De correctie zorgde juist voor een adequate kwaliteitsmeting.

⁸ In een wijzigingsbesluit naar aanleiding van de beroepsprocedure van Liander N.V.

In randnummer 314 van het ontwerpbesluit stelt de Raad dat de correctie wordt afgeschaft. Hierdoor keert de vroegere fout weer terug in de uitkomsten. De uitkomsten worden weer beïnvloed door de wijze waarop netbeheer in een regio is georganiseerd. Indien we bijvoorbeeld de onderliggende netbeheerders (Rendo, Cogas en Endinet) zouden toevoegen aan hun bovenliggende netbeheerder wijzigen de landelijk gemiddelden en wijzigen de uitkomsten van de netbeheerders in de andere regio's. Dat is een perverse consequentie.

60. De onderbouwing van de Raad voor de afschaffing gaat volledig voorbij aan hetgeen juist ten grondslag heeft gelegen aan de invoering van de correctie. De door de Raad gegeven motivering is dan ook ondeugdelijk.
Het is onacceptabel dat de uitkomst van de kwaliteitsprestatie van een netbeheerder afhankelijk is van de wijze waarop het netbeheer in andere regio's is georganiseerd.
61. Netbeheer Nederland verzoekt de Raad om het bovenstaande te betrekken bij het definitieve methodebesluit. Uiteraard is Netbeheer Nederland desgewenst graag bereid om haar zienswijze nader toe te lichten. U kunt daarvoor contact opnemen met de heer M.J.T. Artz van ons bureau (gegevens zie briefhoofd).

Met vriendelijke groet,



B.I.M. van der Cammen
Directeur Netbeheer Nederland