

Aan de Raad van Bestuur van de NMa  
t.a.v. de directie Regulering Energie en Vervoer  
Postbus 16326  
2500 BH DEN HAAG

Ons kenmerk           BR-12-799  
Behandeld door       Jan Hoogstraaten  
Telefoon               026-356 94 10  
E-mail                 jhoogstraaten@netbeheernederland.nl  
Datum                 16 januari 2013  
  
Onderwerp             Ontwerp methodebesluiten 2014 e.v.

Aan de directie Regulering Energie en Vervoer,

De NMa legt op dit moment de laatste hand aan de ontwerp methodebesluiten voor de landelijke en regionale netbeheerders voor de jaren 2014 en volgende. Ter voorbereiding hierop is in de loop van 2012 overleg geweest met zowel vertegenwoordigers van netbeheerders als met vertegenwoordigers van representatieve klantenorganisaties. Allereerst willen de gezamenlijke netbeheerders u complimenteren met de wijze waarop open van gedachten is gewisseld over de verschillende aspecten van de reguleringsmethodiek. Dit heeft ongetwijfeld geleid tot nader wederzijds inzicht en begrip dienaangaande.

Onverlet de in de voorbereidende klankbord- en expertgroepen naar voren gebrachte kanttekeningen en reacties, stellen wij er prijs op u via deze weg op hoofdlijnen in kennis te stellen van onze belangrijkste zorgpunten. Zij komen hierna aan de orde, waarbij nadere detaillering wordt gegeven in de bijlage bij dit schrijven. In algemene termen vragen wij u in de methodebesluiten zowel in formele zin als qua intentie aan te sluiten bij de wetgeving ten aanzien van de doelstellingen duurzaamheid en betrouwbaarheid van de energievoorziening. Hieraan wordt verder vorm gegeven in de thans voorliggende Verzamelwet (STROOM I) waarbij het redelijk rendement voor aandeelhouders en de vorming van een gunstig investeringsklimaat wettelijk worden verankerd.

Voorts vragen wij u expliciet een toets uit te voeren in hoeverre de voorgenomen fundamentele wijzigingen in de reguleringsmethodiek bijdragen aan de in het voorbereidingstraject geuite doelstellingen: een voorspelbare en stabiele tariefontwikkeling (= oplossen "zaagtandproblematiek" voor regionale netbeheerders), het creëren van een gezond investeringsklimaat en het bereiken van een evenwicht tussen redelijk rendement en efficiënte kosten.

In deze brief wordt onderscheid gemaakt tussen de regionale en landelijke netbeheerders. Het eerste gedeelte (voorgestelde methode voor de vermogenskostenvoet) betreft een algemeen stuk en heeft betrekking op alle netbeheerders. Het tweede deel heeft alleen betrekking op de regionale netbeheerders en behandelt de volgende onderwerpen.

- I. schatting van het efficiënte kostenniveau (regionale netbeheerders);
- II. regulatorische incentives voor kwaliteit (regionale netbeheerders);
- III. overige zorgpunten (regionale netbeheerders).

Omdat de reguleringssystematiek voor de landelijke netbeheerders verschilt met die van regionale netbeheerders, volgt er correspondentie van de landelijke netbeheerders met betrekking tot specifieke zorgpunten.

Met vriendelijke groet,

Marcel Halma  
plaatsvervangend directeur

Bijlagen I PwC: Visie van investeerders en financiële marktpartijen  
Bijlagen II NERA: Response to Brattle Estimates of the WACC for Dutch Network Companies

## Deel 1 alle netbeheerders

### Voorgestelde methode voor de vermogenskostenvoet

Netbeheer Nederland merkt op dat de door de NMa voorgenomen methode volgens de berekeningen van Brattle tot een WACC leidt die ver ligt onder de bandbreedte van recente besluiten van andere Europese toezichthouders. Netbeheer Nederland heeft NERA gevraagd de methode van Brattle te analyseren en is tot de conclusie gekomen dat de buitengewone uitkomst van Brattle met name wordt veroorzaakt doordat de combinatie van een inconsistente methodiek met de huidige economische omstandigheden leidt tot een (veel) te lage vergoeding voor de kosten van Eigen Vermogen.

#### *Inconsistentie van parameters*

Bij het vaststellen van de Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC) is de impact van de risicovrije rente (RfR), bèta en de marktrisicopremie op de WACC groot.

Het belangrijkste commentaar van Netbeheer Nederland op de methode voor de vaststelling van de WACC is dat deze parameters niet los van elkaar kunnen worden gezien, ze zijn negatief gecorreleerd. In de voorgestelde methode van de NMa wordt echter voor de risicovrije rente en de bèta met een andere referentieperiode gewerkt dan bij de marktrisicopremie. Juist in de huidige marktomstandigheden, waarbij de RfR op een historisch laag niveau ligt, resulteert dit in een vergoeding voor het Eigen Vermogen die ver ligt onder de daadwerkelijke vermogenskosten van netbeheerders en tevens ver ligt onder de bandbreedte van recente besluiten van andere Europese toezichthouders.

In de door Brattle gehanteerde aanpak worden verschillende referentieperiodes gebruikt voor de RfR, bèta (beide 3 jaar) en de marktrisicopremie (ERP, 111 jaar). Aangezien de RfR en bèta negatief correleren met de ERP wordt de WACC bepaald op basis van een historisch lage RfR en op basis van een lagere ERP en bèta dan momenteel reëel is. NERA heeft vastgesteld dat het werken met een consistente periode belangrijker is dan de lengte van de periode (zie bijlage, NERA).

Brattle erkent eveneens dat er een negatieve correlatie bestaat tussen de RfR en de ERP en de noodzaak hier rekening mee te houden. In de bepaling van de ERP blijft echter onduidelijk hoe Brattle hiermee omgegaan is. Brattle is geen voorstander van het aanpassen van de RfR om de negatieve correlatie te compenseren.

Overigens hebben zowel de Duitse als de Engelse Toezichthouder de problematiek onderkend van de huidige situatie waarin mechanische toepassing van korte termijn data voor de RfR en lange termijn data voor de ERP zou leiden tot een niet-representatieve vergoeding voor het Eigen Vermogen. In recente besluiten hebben zij correcties toegepast op hun methodiek die er toe leiden dat de vergoeding voor het Eigen Vermogen 2 tot 3 procentpunt hoger ligt dan die in de berekening van Brattle.

#### *Visie van investeerders*

De vergoeding voor het Eigen Vermogen, die vereist is voor netbeheerders, blijkt ook uit interviews die PwC in opdracht van Netbeheer Nederland heeft gevoerd met investeerders in (energie-) infrastructuur.

tuur, zoals pensioenfondsen en andere financiële instellingen. Uit deze gesprekken blijkt dat investeerders een rendementseis hanteren van 10-12% (zie bijlage, PwC). Dit ligt ruim boven door Brattle gehanteerde 5,7%. Hiermee komt in onze ogen de mogelijkheid tot het aantrekken van investeerders in gevaar, terwijl een gezond investeringsklimaat nu juist een van de doelstellingen van de wetgever<sup>1</sup> is. Netbeheer Nederland stelt de vraag hoe de NMa in haar methode invulling geeft aan de totstandkoming van een goed investeringsklimaat.

#### *Lengte van de referentieperiode*

De lengte van de referentieperiode is niet alleen belangrijk voor een juiste vaststelling van de vergoeding voor het Eigen Vermogen, maar speelt ook een belangrijke rol bij de vergoeding van het Vreemd Vermogen. In het voorstel van Brattle wordt voor de risicovrije rente gewerkt met een referentieperiode van 3 jaar. Een dergelijk korte referentieperiode past echter niet bij de lange termijn investeringen die netbeheerders doen, en de bijbehorende lange financieringen die worden afgesloten, gezien:

- de huidige financieringsportefeuilles kennen over het algemeen een langere historie dan 3 jaar en dragen daarmee ook de rentelasten met zich mee die vóór de referentieperiode zijn vastgesteld. Het is gebruikelijk dat een goed beheerde financieringsportefeuille bestaat uit een samenstel van leningen met verschillende looptijden en verschillende vervaldata die zich over meer dan een reguleringsperiode uitstrekken;
- een korte referentieperiode bevat een prikkel om kort te financieren (zelfs dan is het alleen theoretisch mogelijk om ook daadwerkelijk de vastgestelde WACC te realiseren):
  - kort financieren is risicovoller en is gezien de functie van de netbeheerders niet gewenst;
  - kort financieren sluit niet aan bij de levensduur van de elektriciteit- en gasinfrastructuur van netbeheerders, die idealiter gefinancierd worden met langlopende leningen (“duration matching”);
- veel Europese toezichthouders (bijv. Ofgem) kiezen voor langere referentieperiodes.

#### *Voorgestelde aanpassingen*

Netbeheer Nederland stelt niet voor om de vaststelling van de WACC eenmalig te corrigeren vanwege de huidige marktomstandigheden, maar pleit voor een robuuste methode om de WACC vast te stellen, zodat er een stabiel verloop van de WACC ontstaat dat voor Nederlandse netbeheerders op een vergelijkbaar niveau ligt als andere (Europese) netbeheerders en waarbij een goed investeringsklimaat wordt gewaarborgd. Hiertoe is het van groot belang om te werken met consistente referentieperiodes die niet te kort zijn, bijvoorbeeld 10 jaar. Hiermee wordt bereikt dat 1) schokken op de markt worden gedempt, 2) er vertrouwen ontstaat in toekomstige rendementen, 3) het ‘zaagtandeffect’ wordt gemitigeerd en 4) de voorspelbaarheid van de regulering wordt gediend.

---

<sup>1</sup> MEMORIE VAN TOELICHTING Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011); Verzamelwetsvoorstel STROOM I, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3 pagina 7.

## Deel 2 Regionale netbeheerders

### I. Schatting van het efficiënte kostenniveau

In het reguleringsmodel worden gedurende een reguleringsperiode de toegestane inkomsten van de regionale netbeheerders (hierna: RNB's) via de doelmatigheidskortingen, zogenaamde x-factoren, gestuurd naar het niveau van de efficiënte kosten (uitgedrukt in kosten per eenheid output). In de veronderstelling dat RNB's onder vergelijkbare omstandigheden opereren wordt het niveau van deze efficiënte kosten voor iedere RNB op een sectorbreed *uniform* niveau vastgesteld<sup>2</sup>.

De invulling van dit regulatorisch raamwerk vereist ten eerste een schatting van de ontwikkeling van de productiviteit gedurende de nieuwe reguleringsperiode, i.c. het verloop van de maatstaf. Ten tweede de schatting van het efficiënte kostenniveau, i.c. de maatstaf, bij de start van de nieuwe reguleringsperiode. De NMa is voornemens om op beide onderdelen de wijze van schatting ingrijpend te veranderen.

#### *Schatting van de ontwikkeling van de productiviteit gedurende de nieuwe reguleringsperiode*

De schatting van de productiviteitsverandering werd tot dusver door de NMa gebaseerd op de realisatie in de drie meest recent gerapporteerde jaren. De NMa is voornemens om de schatting te gaan baseren op een exogene factor. Deze wordt afgeleid uit een mix van kengetallen uit (inter)nationale statistieken (KLEMS, CBS) en/of van uitkomsten uit rapporten van diverse internationale onderzoeken. De koppeling met de werkelijke ontwikkeling bij de RNB's wordt hiermee losgelaten.

Het gebruik van een exogene factor heeft als voordeel dat iedere schijn van beïnvloeding door de RNB's vermeden wordt, hetgeen de maatschappelijke acceptatiegraad ten goede komt. Anderzijds stelt dit ook hoge eisen aan de exogene schatter. Ten eerste dient de schatter representatief te zijn voor de ontwikkelingen in de netwerksector. Een te hoge schatter leidt tot een structurele onderdekking voor RNB's, een te lage schatter leidt tot te hoge tarieven voor afnemers. Beide situaties zijn ongewenst. Ten tweede dient de schatter objectief, transparant en voorspelbaar te zijn. Zodat RNB's en marktpartijen enerzijds zelfstandig en eenduidig de kengetallen kunnen controleren en anderzijds voorspellingen kunnen maken ten behoeve van hun lange termijn businessplannen en/of lange termijn tariefontwikkelingen.

De RNB's hebben in beginsel geen bezwaar tegen het gebruik van een exogene schatter, mits de productiviteitsverandering in de tijd op een consistente wijze bepaald wordt en er sprake is van een objectieve, transparante en voorspelbare schatter die representatief is voor de ontwikkelingen in de netwerksector. Echter, de RNB's hebben grote bedenkingen ten aanzien van de representativiteit van de door de NMa/CEPA geselecteerde sectoren. De schattingen die zijn berekend op basis van de

---

<sup>2</sup> behoudens per individuele RNB vastgestelde correcties uit hoofde van erkende en gekwantificeerde objectieveerbare regionale verschillen, bijzondere uitbreidingsinvesteringen, en/of de inkoopkosten bij bovenliggende netbeheerders.

uitkomsten uit toevallig beschikbare rapporten van een aantal onderzoeksbureaus zijn evenmin representatief, noch objectief, transparant, voorspelbaar of toekomstvast. Immers, de beoogde representativiteit en objectiviteit van de uitkomsten zijn zeer twijfelachtig aangezien gebruik is gemaakt van a) toevallig beschikbare onderzoeken, b) sterk gedateerde gegevens en c) gegevens over perioden en in landen waar de vertrekpunten en omstandigheden sterk verschillen van de Nederlandse situatie. Daarnaast ontbreekt de transparantie en is de consistentie naar de toekomst (herhaal onderzoeken) evenmin gegarandeerd, hetgeen niet zal bijdragen aan robuuste uitkomsten, noch aan een stabiele regulering.

Verder geeft de bandbreedte van de ingeschatte productiviteitsverandering (van 0,5% tot ca. 2,5%) geen beeld van een eenduidige uitkomst. Een maximum dat het 5-voudige is van het minimum geeft geen beeld dat uitstraalt dat alle indicatoren feitelijk één richting uit wijzen.

Gezien het bovenstaande achten de RNB's een koppeling aan de algemene economische ontwikkeling in Nederland, in plaats van specifieke sectoren, een meer relevante index<sup>3</sup>.

Tenslotte dient bij de inschatting van de productiviteitsverandering ten opzichte van de exogene referentie rekening te worden gehouden met de onderstaande effecten, deze leiden tot een neerwaartse correctie op de exogene index.

- verschil in waarderingsgrondslagen (RAR versus IFRS);
- extra investeringen energie transitie waar geen output tegenover staat;
- de bulk-behandeling van de start-GAW.

#### *Schatting van het efficiënte kostenniveau, i.c. de maatstaf*

De keuze om een exogene schatter voor de PV-ontwikkeling toe te passen vanaf de kosten in het laatst gerapporteerde verslagjaar (meetjaar) zal ertoe leiden dat de toegestane inkomsten van RNB's afhankelijk worden van de (toevallige) hoogte van de kosten in het meetjaar. Om de effecten van toeval en/of de schijn van 'gaming' te voorkomen is de NMa voornemens om het vertrekniveau te baseren op de kosten over meerdere jaren. RNB's hebben hier in principe geen bezwaar tegen, mits er sprake is van een niveau waarin de trend van de afgelopen periode is verdisconteerd en waarop de NMa een representativiteitstoets heeft uitgevoerd.

---

<sup>3</sup> Het onderzoek van Reckon bevestigt dit beeld. ([http://www.nma.nl/images/Reckon\\_The\\_productivity\\_growth\\_of\\_GTS\\_\(2008\)22-157169.pdf](http://www.nma.nl/images/Reckon_The_productivity_growth_of_GTS_(2008)22-157169.pdf))

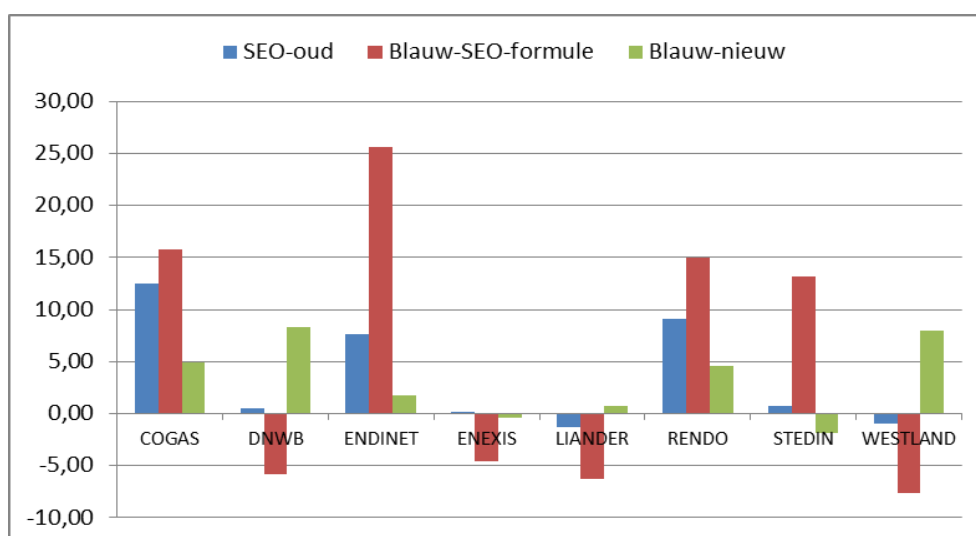
## II. Regulatorische incentives voor kwaliteit

De wetgever beoogt de RNB's te stimuleren tot het behalen van de optimale transportkwaliteit en beschikt daarbij over een aantal instrumenten, zoals bijvoorbeeld de technische eisen (n-1 principe), compensatievergoeding (Netcode), factsheets (naming & shaming) en de kwaliteitsterm (Q-factor). Deze instrumenten kennen ten dele een overlap.

De RNB's nemen de regulatorische incentives in beginsel mee bij de besluitvorming ter zake van de aanleg van de infrastructuur, de keuze van materialen, de inrichting van storingsdiensten, e.d. Daarbij moet worden opgemerkt dat de effecten op de geleverde betrouwbaarheid in het algemeen eerst op *lange* termijn zichtbaar worden. Relevante incentives dienen dan ook robuust en stabiel te zijn. De Q-factor beoogt vooral uitdrukking te geven aan de verschillen in kwaliteit tussen de RNB's. De invulling van dit onderdeel van de regulering en in het bijzonder de wens om hierbij de onderbrekingsfrequentie en de gemiddelde onderbrekingsduur afzonderlijk mee te nemen, is in de praktijk weerbarstig gebleken.

Bureau Blauw heeft recent een grootschalige enquête onder afnemers gehouden. De toepassing van de modelfunctie van SEO (die een niet-plausibele discontinuïteit kent) legt de nadruk op de frequentie, terwijl de toepassing van de door Blauw ontwikkelde modelfunctie de nadruk op de duur legt. In onderstaande grafiek zijn de uitkomsten van de modellen bij gebruik van de kwaliteitsgegevens over de periode 2007-2009 in euro's per afnemer weergegeven.

Uit het overzicht blijkt dat de uitkomsten substantieel uiteenlopen, zowel qua niveau als qua teken. De hieruit voortkomende incentives zijn dan ook sterk verschillend. De 'vertaling' van de enquêtegegevens naar een waarderingfunctie blijkt aldus sterk afhankelijk van de subjectieve modelkeuze van het onderzoeksbureau en niet van de afnemersbeleving (in onderstaande grafiek zijn de uitkomsten van de modellen 'Blauw-SEO-formule' en 'Blauw-nieuw' op dezelfde afnemergegevens gebaseerd).



Een RNB kan op dergelijke fluctuerende uitkomsten geen lange termijn beleid bouwen. De Q-factor biedt geen incentive en is verworden tot een tombola. De RNB's komen tot de conclusie dat het kennelijk niet goed mogelijk is om eenduidig en objectief een functie voor de waardering van de kwaliteit, onderscheiden naar SAIFI en CAIDI, op te stellen. De toepassing van één van de functies doet afbreuk aan de werkelijke afnemersbeleving, biedt maatschappelijk onjuiste prikkels, is niet toekomstvast, is niet robuust en leidt tot willekeur ten aanzien van de bonus/malus voor individuele RNB's. Bovendien blijken de modellen tot perverse prikkels te leiden (creëren van uitval kan tot een bonus leiden)<sup>4</sup>.

Op grond van de grote knelpunten ter zake van de vaststelling van de methode voor de waardering van kwaliteitsverschillen tussen netbeheerders pleiten de netbeheerders ervoor om de Q-factor op nul te stellen (in navolging van de Q-factor gas).

De RNB's zijn van mening dat instrumenten als de compensatievergoeding<sup>5</sup> en publicatie van storingscijfers in factsheets (naming & shaming), bij de huidige invulling van de Q-factor, effectiever zijn voor het stimuleren van de transportkwaliteit, zoals door de RNB's aangegeven bij de laatste wetsevaluatie. De compensatievergoeding legt de compensatie bij de direct getroffen ten laste van de desbetreffende RNB's. Middels de twee bovengenoemde instrumenten wordt nadrukkelijk invulling gegeven aan de wettelijke plicht om de kwaliteit te reguleren.

Tenslotte zijn de regionale netbeheerders gaarne bereid een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een methode waarmee een kwaliteitselement in de maatstafregulering wordt opgenomen, gericht op kostendekking bij een efficiënte netbeheerder met in achtname van de door deze specifieke netbeheerder geleverde kwaliteit.

---

<sup>4</sup> Indien alle aangeslotenen van Liander een extra uitval van 1 minuut zouden hebben gehad, dan zou Liander bij deze extra storing onder toepassing van het model van SEO een verbetering van de kwaliteitswaarde hebben gerealiseerd van circa € 2.50 per afnemer. Ook bij de functie van Blauw zien we dergelijke ongewenste sturingseffecten (dan wel effecten als gevolg van toeval).

<sup>5</sup> Door de RNB's is in 2011 in verband met onderbrekingen van de transportdienst ten gevolge van storingen in totaal een bedrag van €9,3 miljoen aan compensatievergoedingen uitbetaald.



### III. Overige zorgpunten

#### *Inkopen van meetverlies gas*

Het inkopen van meetverlies gas wordt mogelijk een nieuwe taak voor RNB's. Derhalve heeft Netbeheer Nederland een reactie verstuurd op het ontwerp codewijzigingsvoorstel. Daarnaast is enkele malen overleg gevoerd in het kader van het methodebesluit (verwerking in de methode/tarieven). Zoals in de reactie op het ontwerp codewijzigingsvoorstel uiteengezet en het overleg besproken is, vormt de inkoop van meetverlies gas een grote onzekere nieuwe kostenpost voor RNB's (hoe in te kopen, risico's etc.). De beïnvloedbaarheid door RNB's is zeer beperkt, het grootste aandeel is helemaal niet beïnvloedbaar, namelijk de meetonnauwkeurigheid. De meetonnauwkeurigheid verschilt tussen de RNB's door de verschillende klantportfolio's. Derhalve pleit Netbeheer Nederland voor de volgende reguleringsperiode:

- meetverliezen gas buiten de maatstaf te houden en deze individueel te verrekenen ('voorschot' en nacalculatie) bij bepaling van de tarieven;
- of in het geval deze kosten tot de maatstaf behoren: individuele 'voorschotbepaling' (individueel voorschot +/- aandeel maatstaf) bij bepaling van de tarieven en individuele nacalculatie.

Tijdens de vijfde periode kan vervolgens onderzoek gedaan worden, met ook de informatie en kennis die dan beschikbaar is (profiel meetverlies, inkoopcontracten, onderlinge verschillen, etc.) of een eventuele andere methodiek voor de zesde periode meerwaarde heeft.

#### *Inkoopkosten transport*

Ten gevolge van het amendement Zijlstra worden de inkoopkosten transport nagecalculeerd. Hierdoor kan het level playing field worden verstoord tussen netbeheerders die transport inkopen bij een bovenliggende netbeheerder (bijvoorbeeld TenneT) en netbeheerders die dat niet (volledig) doen. Netbeheer Nederland is gaarne bereid een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een methode waarin deze verstoring van het level playing field wordt voorkomen.

#### *One-off*

In de wetgeving is de mogelijkheid geschapen om aan het begin van de reguleringsperiode de tarieven in één stap op het efficiënte kostenniveau te brengen. Dit om al te hoge "overwinsten" (en onderwinsten) te voorkomen. Tot nu toe is deze mogelijkheid niet toegepast en is telkens via de x-factor een geleidelijke tariefontwikkeling gerealiseerd. Daarenboven werkt de reguleringsystematiek zodanig dat gerealiseerde winsten boven het redelijk rendement in de ene periode worden gecompenseerd door tekorten in een volgende periode. NMa overweegt thans om de zogenoemde One-off wel toe te gaan passen voor komende reguleringsperiodes. De netbeheerders willen er op wijzen dat dit niet leidt tot meer of minder rendement voor de netbeheerders. De One-off maakt het systeem niet eerlijker. Bij consequente toepassing middelen de aanpassingen aan het begin van de periodes zich immers uit. Nadeel is zelfs dat bij toepassing van de One-off telkens bij wisseling van reguleringsperiode de tarieffluctuaties groter worden. Tijdens de klankbordgroepen bleek dat ook de vertegenwoordigers van klantorganisaties twijfelden aan het nut van de One-off. De netbeheerders

pleiten er dan ook sterk voor een eventuele toepassing van de aanpassing ineens (One-off) te reserveren, en te beperken tot substantiële wijzigingen in het takenpakket van de netbeheerder.

*Reguleringsperiode*

Gelet op de te verwachten wijzigingen vanuit de EU-wetgeving, het vervolgtraject STROOM, alsmede de nog onzekere uitwerkingen van thans voorgestane wijzigingen in de reguleringsmethodiek, pleiten de RNB's voor een korte reguleringsperiode van drie jaar. Dit biedt de mogelijkheid om op niet al te lange termijn bij te sturen op onvoorziene ontwikkelingen.