

Nederlandse Mededingingsautoriteit

METHODEBESLUIT

Nummer 103222_1/246

Betreft zaak: Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet

Inhoudsopgave

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Inleiding..... | 4 |
| 2 | Leeswijzer | 5 |
| 3 | Wettelijke basis van dit besluit | 7 |
| 4 | Context van dit besluit | 8 |
| 4.1 | Inhoudelijke context | 8 |
| 4.2 | Wettelijke context | 10 |
| 5 | Beoordelingskader van de Raad | 13 |
| 5.1 | Doelstelling..... | 13 |
| 5.2 | Interpretatie van de Raad..... | 18 |
| 6 | Evaluatie van de reguleringssystematiek..... | 22 |
| 6.1 | Behaalde resultaten..... | 22 |
| 6.2 | Rapport Algemene Rekenkamer | 23 |
| 6.3 | Investeringsonderzoek..... | 25 |
| 6.4 | Innovatie..... | 28 |
| 6.5 | Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek..... | 30 |
| 7 | Werking van de reguleringssystematiek..... | 34 |
| 7.1 | Maatstafconcurrentie als reguleringsinstrument..... | 34 |
| 7.2 | Toepassing van de x-factor, q-factor en rekenvolumina | 38 |
| 8 | Methode tot vaststelling van de x-factor | 40 |
| 8.1 | Kernbegrippen | 40 |
| 8.2 | Standaardisatie van prestaties..... | 42 |
| 8.2.1 | Economische kosten..... | 43 |
| 8.2.2 | Redelijk rendement | 44 |
| 8.2.3 | Samengestelde output..... | 47 |
| 8.2.4 | Gasaansluitdienst | 55 |
| 8.3 | Vaststelling van de x-factor | 63 |
| 8.4 | Begininkomsten | 63 |
| 8.5 | Eindinkomsten | 65 |
| 8.5.1 | Gelijk speelveld | 66 |
| 8.5.2 | Efficiënte kosten per eenheid output in 2010 | 67 |
| 8.5.3 | Objectiveerbare regionale verschillen | 76 |
| 8.6 | Tot slot..... | 86 |
| 9 | Methode tot vaststelling van de q-factor..... | 87 |
| 9.1 | Kwaliteitsaspect | 87 |
| 9.2 | Kwaliteitsindicator | 88 |
| 9.3 | Vaststelling van de q-factor..... | 93 |
| 9.4 | Tot slot..... | 93 |
| 10 | Methode tot vaststelling van de rekenvolumina..... | 95 |

| | | |
|------------|---|-----|
| 11 | Procedure | 97 |
| 11.1 | Algemene procedure bij de totstandkoming van het ontwerp-besluit | 97 |
| 11.2 | Procedure bij enkele specifieke onderdelen van het ontwerp-besluit..... | 99 |
| 11.3 | Algemene procedure bij de totstandkoming van het besluit | 105 |
| 11.4 | Nacalculaties en verrekeningen in de tarieven van de vierde reguleringsperiode | 109 |
| 12 | Dictum | 112 |
| | Gehanteerde begrippen en afkortingen | 113 |
| Bijlage 1: | Uitwerking van de methoden in rekenkundige formules | |
| Bijlage 2: | Uitwerking van de methodiek voor de WACC | |
| Bijlage 3: | Methode tot vaststelling van de GAW's ultimo 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 (gasaansluitingen) | |
| Bijlage 4: | Reactie op zienswijzen van belanghebbenden | |

1 Inleiding

1. Met dit besluit geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 81, eerste lid, van de Gaswet. Op grond hiervan moet de Raad 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 van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumina)¹ vaststellen.
2. De Raad stelt met dit besluit de methode tot vaststelling van de x -factor en van de rekenvolumina vast voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 (hierna: vierde reguleringsperiode). Voorts geeft de Raad in dit besluit weer op welke wijze hij de q -factor voor de vierde reguleringsperiode zal vaststellen. Dit besluit is van toepassing op alle netbeheerders die gastransportnetten in beheer hebben en als netbeheerder door de Minister van Economische Zaken (hierna: Minister) ex artikel 2 van de Gaswet zijn aangewezen met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (hierna: regionale netbeheerders gas). Voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet stelt de Raad separaat de methode van regulering vast.²
3. De Raad is zich er van bewust dat er voorstellen tot wijziging van de Gaswet bij de Tweede Kamer zijn ingediend. De Raad stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben en dat de Raad de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen. De Raad abstraheert daarom in dit besluit van deze wijzigingen.

¹ De rekenvolumina representeren de afzet die van elke netbeheerder te verwachten is.

² Ingevolge artikel 82, tweede lid, van de Gaswet.

2 Leeswijzer

Opbouw van het besluit

4. Met dit besluit stelt de Raad een methode tot vaststelling van de x -factor, een methode tot vaststelling van de q -factor en een methode tot vaststelling van de rekenvolumina voor regionale netbeheerders gas vast (hierna: methodebesluit). De Raad bouwt in belangrijke mate voort op eerder genomen besluiten³, de daarbij gevolgde procedures en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 3 november 2009⁴.
5. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. In de hoofdstukken 1 tot en met 7 beschrijft de Raad welk kader hij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van de Raad bij de totstandkoming van de methode tot vaststelling van de x -factor, van de q -factor en van de rekenvolumina te motiveren. Het kader wordt onder meer bepaald door de wettelijke basis (hoofdstuk 3), het segment van de gasmarkt waar dit besluit betrekking op heeft (hoofdstuk 4) en de doelstellingen van de wetgever (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 geeft de Raad allereerst een beschrijving van de uitkomsten van de reguleringssystematiek. In dit hoofdstuk bespreekt de Raad voorts welke wijzigingen hij heeft doorgevoerd in de reguleringssystematiek. Hoofdstuk 7 bevat een beschrijving van de werking van de reguleringssystematiek op hoofdlijnen in de vierde reguleringsperiode.
6. Gegeven dit kader beschrijft de Raad (uitvoerig) de methode tot vaststelling van de x -factor (hoofdstuk 8). De Raad gaat hierbij ook in op de kernbegrippen met betrekking tot de x -factor. Vervolgens beschrijft de Raad de methode tot vaststelling van de q -factor (hoofdstuk 9) en de methode tot vaststelling van de rekenvolumina (hoofdstuk 10). Hoofdstuk 11 heeft betrekking op de procedure die de Raad gevolgd heeft bij de totstandkoming van dit besluit. De Raad eindigt het besluit met zijn dictum (hoofdstuk 12).

³ Besluit van 5 september 2005 met kenmerk 101858/67, gewijzigd bij besluit van 8 november 2006 met kenmerk 101858/122 (hierna: besluit van 5 september 2005) en besluit van 25 april 2008 met kenmerk 102449/167, vernietigd bij uitspraak van 3 november 2009 (hierna: besluit van 25 april 2008).

⁴ Uitspraak met kenmerk AW 08/370, 08/379, 08/382, 08/413 t/m 08/416, 08/418, 08/420 t/m 08/423 18400, LJN: BK1790.

7. Na de hoofdstukken volgt de begrippenlijst. Deze, niet-uitputtende, lijst bevat een overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen die worden gebruikt in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

8. De Raad heeft vier bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit.

9. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x -factor en van de rekenvolumina in rekenkundige formules. Waar de Raad in dit besluit verwijst naar formules, doelt hij op de formules in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de Raad het redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. Bijlage 3 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de Raad de gestandaardiseerde activawaarde van de gasaansluitingen bepaalt en hoe investeringen gedaan in 2008 of eerder regulatorisch dienen te worden afgeschreven. In Bijlage 4 reageert de Raad op zienswijzen die door belanghebbenden zijn ingediend naar aanleiding van het ontwerp-besluit.

3 Wettelijke basis van dit besluit

10. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de bepalingen die gezamenlijk de wettelijke basis vormen voor dit besluit.
11. Artikel 81, eerste lid, van de Gaswet luidt:
“De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt, 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, de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld, vast.”
12. Artikel 81, tweede lid, van de Gaswet 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 economisch verkeer gebruikelijk en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd.”
13. Artikel 81, derde lid, van de Gaswet 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.”
14. Artikel 81, vierde lid, van de Gaswet luidt:
“De rekenvolumina die een netbeheerder gebruikt bij het voorstel, bedoeld in artikel 81b,⁵ zijn gebaseerd op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of worden door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven.”

⁵ Bij artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet is bepaald dat iedere netbeheerder die het transport van gas verricht dat bestemd is voor levering aan afnemers jaarlijks voor 1 oktober aan de Raad een voorstel zendt voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor het transport van gas aan die afnemers en de dat transport ondersteunende diensten.

4 Context van dit besluit

15. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de inhoudelijke en wettelijke context van dit besluit. Door deze context te beschrijven, plaatst de Raad dit besluit in een breder perspectief. Het breder perspectief bestaat uit een beschrijving van hoe de gasmarkt in elkaar steekt en hoe dit besluit samenhangt met andere besluiten van de Raad.

4.1 Inhoudelijke context

Het beheer van gastransportnetten

16. De Raad houdt onafhankelijk toezicht op de gasmarkt met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De gasmarkt bestaat uit de segmenten productie, opslag, levering en transport van gas. Bij productie, opslag en levering van gas 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 gas is dit niet het geval. Afnemers met een aansluiting op een bepaald gastransportnet kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het gastransportnet beheert waar zij een aansluiting op hebben.
17. Degene aan wie een gastransportnet toebehoort, is verplicht voor het beheer van dat net één of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen.⁶ De aanwijzing van een netbeheerder behoeft de instemming van de Minister.⁷ Gas Transport Services B.V. (hierna: GTS) is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijk gastransportnet aangesloten, maar op een fijnmazig gasdistributienet met een regionaal karakter en veelal met een lager drukniveau (hierna: distributienet). Via het landelijk gastransportnet en het distributienet stroomt het gas uiteindelijk naar de afzonderlijke afnemers. Dit besluit heeft betrekking op de regionale netbeheerders gas.⁸

⁶ Ingevolge artikel 2 van de Gaswet. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Gaswet kan een rechtspersoon die de productie, de aankoop of de levering van gas verricht niet worden aangewezen als netbeheerder.

⁷ Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Gaswet.

⁸ Er zijn 12 regionale netbeheerders gas: Cogas Infra & Beheer B.V. (hierna: Cogas), DELTA Netwerkbedrijf B.V. (hierna: DNWB), Endinet Haarlemmermeer B.V. (hierna: Endinet Haarlemmermeer, voorheen B.V. Netbeheer Haarlemmermeer), Endinet Oost-Brabant N.V. (hierna: Endinet O-B, voorheen Obragas Net N.V.), Endinet Regio Eindhoven B.V. (hierna:

18. In de Gaswet zijn de beheertaken voor netbeheerders bepaald.⁹ Een netbeheerder heeft onder meer tot taak zijn gastransportnet op economische voorwaarden in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet en van het transport van gas waarborgt.¹⁰ Daarnaast heeft een netbeheerder tot taak koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren en reparaties aan zijn gastransportnet uit te voeren.¹¹ Netbeheerders hebben er belang bij dat zij de kosten (inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers) die zij maken om te voldoen aan de wettelijke beheertaken, kunnen terugverdienen. Omdat de netbeheerders de noodzakelijke kosten vergoed kunnen krijgen via de transporttarieven, komt door de regulering de kwaliteit, en daarmee de leveringszekerheid, niet in gevaar.
19. Aangezien het niet doelmatig is om meerdere gastransportnetten naast elkaar te hebben, bevinden netbeheerders zich feitelijk in een monopoliesituatie. Zij ondervinden bij het beheer van hun gastransportnetten geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrenten kan ertoe leiden dat een netbeheerder onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven vaststelt of tussen verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden in dergelijke gevallen benadeeld. Afnemers zijn namelijk gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Hiertoe behoort ook dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. Omdat afnemers niet eenvoudig in staat zijn om te kiezen voor een aansluiting op een gastransportnet van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”*¹², klemt een dergelijke benadeling des te meer.

Endinet R-E, voorheen NRE Netwerk B.V.), Enexis B.V. (hierna: Enexis), Intergas Energie B.V. (hierna: Intergas), Liander N.V. (hierna: Liander), N.V. RENDO (hierna: Rendo), Stedin B.V. (hierna: Stedin), Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland) en Zebra Gasnetwerk B.V. (hierna: Zebra).

⁹ Ingevolge artikel 10b, eerste lid, van de Gaswet is het de netbeheerder niet toegestaan om goederen of diensten waarmee zij in concurrentie treden te leveren, tenzij het betreft het verrichten van de in dat artikellid limitatief opgesomde werkzaamheden. Artikel 32 van de Gaswet stelt daarbij dat een gasbedrijf een afzonderlijke boekhouding moet aanhouden voor het transport van gas.

¹⁰ Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Gaswet.

¹¹ Ingevolge artikel 10, derde lid, van de Gaswet.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

20. De wetgever heeft de Raad 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”*.¹³ Indien dat het geval is, resulteert naar de mening van de Raad een optimale balans tussen prijs en kwaliteit van de geleverde diensten. Met de vaststelling van een dergelijke methode reguleert de Raad het gedrag van de netbeheerders. De Raad beoogt daarmee een optimale balans te vinden tussen de belangen van de diverse betrokkenen. 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 het transport van gas naar zijn afnemers en de transport ondersteunende diensten. Kortom, de Raad stelt een methode vast met inachtneming van het belang dat in een normale markt door middel van marktwerking de doelmatigheid wordt bevorderd.

4.2 Wettelijke context

Van methodebesluit...

21. Jaarlijks stelt de Raad in afzonderlijke tariefbesluiten de maximum transporttarieven vast die elke netbeheerder in rekening mag brengen. De Raad vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze transporttarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide *x*-factoren, *q*-factoren en rekenvolumina per netbeheerder. De Raad hecht hier waarde aan omdat deze begrippen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.
22. De Raad stelt met dit methodebesluit drie (rekenkundige) methodes 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.

*...via *x*-factor-, *q*-factor- en rekenvoluminabesluiten...*

23. Vervolgens past de Raad 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 (hierna: *x*-factor-, *q*-factor- en rekenvoluminabesluit). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 81a, eerste en tweede lid, van de Gaswet:

“1. Ten behoeve van het voorstel, bedoeld in artikel 81b, stelt de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar vast:

a. de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering,

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

- b. de kwaliteitsterm, en
 - c. het rekvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld.
2. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit kan het in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde rekvolume gedurende de in dat lid bedoelde periode wijzigen.”

..naar tariefbesluiten

24. Mede met inachtneming van de door de Raad vastgestelde x -factor, q -factor en rekvolumina zendt iedere netbeheerder jaarlijks aan de Raad een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor het transport van gas en de dat transport ondersteunende diensten (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 81b, eerste en tweede lid, van de Gaswet:

“1. Iedere netbeheerder die het transport van gas verricht dat bestemd is voor levering aan afnemers zendt jaarlijks voor 1 oktober aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een voorstel voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor het transport van gas aan die afnemers en de dat transport ondersteunende diensten, 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 12f of 12g,
- c. het bepaalde bij of krachtens artikel 81a, 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 uit het jaar t , te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in het jaar t en het op basis van artikel 81a, onderdeel c, vastgestelde rekvolume 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 het jaar $t-1$ en het op basis van artikel 81a, onderdeel c, vastgestelde rekvolume 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.

2. Een netbeheerder kan, gelijktijdig met het voorstel, bedoeld in het eerste lid, een voorstel doen voor een tariefverhoging ter dekking van de kosten voor een uitzonderlijke en aanmerkelijke investering ter uitbreiding van het door de netbeheerder beheerde net.”

25. Uiteindelijk stelt de Raad de tarieven met betrekking tot het transport van gas en de transport ondersteunende diensten voor iedere netbeheerder jaarlijks vast (hierna: tariefbesluit). Dit tariefbesluit bevat de transporttarieven die afnemers van gas ten hoogste moeten betalen. De wettelijke grondslag voor het tariefbesluit is artikel 81c, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet, waarbij de Raad een correctie kan toepassen op grond van het tweede lid van dat artikel:

“1. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt met betrekking tot het transport van gas dat bestemd is voor levering aan afnemers voor iedere netbeheerder de tarieven, die kunnen verschillen voor de verschillende netbeheerders en voor de onderscheiden tariefdragers en die deze ten hoogste mag berekenen voor het transport van dat gas en de dat transport ondersteunende diensten, jaarlijks vast.

2. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in het jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:

a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van artikel 6:18 van de Algemene wet bestuursrecht zijn gewijzigd;

b. zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit, indien hij 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.

3. Indien het voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 81b, eerste lid, aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit is gezonden, stelt deze de tarieven voor de desbetreffende netbeheerder uit eigen beweging vast met inachtneming van artikel 81b.”

5 Beoordelingskader van de Raad

26. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad welk beoordelingskader hij hanteert voor de methoden tot vaststelling van de x -factor, q -factor en van de rekenvolumina. De doelstellingen van de wetgever¹⁴ zijn voor de Raad leidend geweest bij het opstellen van dit kader. De Raad geeft hiervan een samenvatting. Ook geeft hij aan hoe hij deze passages interpreteert.

5.1 Doelstelling

27. Met het reguleren van de tarieven van de regionale netbeheerders gas heeft de wetgever bepaalde doelstellingen willen bereiken. Deze doelstellingen zijn op hoofdlijnen benoemd en beschreven in artikel 81 van de Gaswet. De Raad heeft onderzocht of er aanwijzingen zijn in de parlementaire geschiedenis van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), waarmee hij de doelstellingen van de wetgever nader zou kunnen concretiseren.

Wettelijke doelstelling "bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering"

28. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet is vastgelegd dat de Raad de methode vaststelt, met in achtneming van het belang dat door middel van marktwerking, de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders en de meest doelmatige kwaliteit van het transport 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

¹⁴ Zoals verwoord in artikel 81 van de Gaswet.

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.”¹⁵

Wettelijke doelstelling “geen rendement hoger dan gebruikelijk”

29. In artikel 81, tweede lid, van de Gaswet heeft de wetgever de doelstellingen nader beschreven. Het gaat dan onder meer om het doel dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. De rendementsdoelstelling is in de parlementaire geschiedenis nader toegelicht (zie het vorige randnummer).

Wettelijke doelstelling “bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid”

30. In artikel 81, tweede lid, van de Gaswet 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 Gaswet en de E-wet ruime aandacht besteed. Twee verschillende begrippen staan hierbij centraal: ‘kostenverschillen¹⁶’ en ‘tariefverschillen’. In de volgende twee randnummers volgen per begrip de relevante passages uit de parlementaire geschiedenis.
31. Wat betreft kostenverschillen tussen netbeheerders zijn de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis van belang:

“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 objectieveerbare factoren apart kunnen blijven bestaan. Verschillen in kosten die te maken hebben met besluiten die in het verleden zijn genomen en die tot een afwijkende kostenstructuur leiden, zullen zo spoedig mogelijk moeten worden weggewerkt. Daarna zal in beginsel sprake zijn van één landelijk geldende efficiencykorting, zij het dat er verschillen mogelijk zijn in de korting voor de landelijk netbeheerder en voor de overige netbeheerders.”¹⁷

en

*“In de eerste plaats wordt het tweede lid aangepast aan de bedoeling van de wetgever inzake het vaststellen van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (de *x*-factor). Uit de wetgeschiedenis blijkt dat een per netbeheerder verschillende *x*-factor gehanteerd zou*

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

¹⁶ Naar aanleiding van een zienswijze heeft de Raad het woord efficiëntieverschillen vervangen door kostenverschillen. De Raad merkt op dat hij hiermee niet beoogd de strekking te wijzigen.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

moeten kunnen worden, namelijk een generieke korting, gecorrigeerd met een factor die bepaald wordt door rekening te houden met door de netbeheerder niet-beïnvloedbare omstandigheden als bodemgesteldheid, aansluitdichtheid, netconfiguratie en kosten van inkoop van netdiensten van, bijvoorbeeld TenneT.”¹⁸

en

“De bepaling dat de korting mede dient om de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de netbeheerders te bevorderen kan als volgt nog nader worden toegelicht. Om de bedrijven te stimuleren de gewenste doelmatigheidsverbeteringen te realiseren voorziet de wet in een korting op de tarieven (x-factor). Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden. Om er voor te zorgen dat de verschillende bedrijven een even grote kans hebben om de efficiencydoelstelling te behalen, is het van belang dat eerst efficiencyverschillen tussen de bedrijven worden weggenomen. Immers, een bedrijf dat erg inefficiënt is kan makkelijker een grotere efficiencyverbetering behalen dan een bedrijf dat wel efficiënt is. In de wetgevingsgeschiedenis is daarom destijds al aangegeven dat een overgangperiode nodig is om deze efficiencyverschillen weg te werken. Het wegwerken van deze efficiencyverschillen kan alleen maar via een individuele efficiencykorting. De mogelijkheid van zo'n korting werd, zoals hiervoor is vermeld, uitdrukkelijk in de wettekst vastgelegd door middel van de tweede nota van wijziging. Niet voldoende duidelijk werd hierbij dat een van de doelstellingen van die korting is het wegwerken van individuele efficiency-verschillen. In de toelichting op de tweede nota van wijziging is alleen ingegaan op een ander element van die individuele korting, namelijk individuele niet-beïnvloedbare omstandigheden. Dat blijft uiteraard een permanent onderdeel bij de vaststelling van de individuele factor. Het wegwerken van efficiency-verschillen is een element dat alleen in de eerste fase een rol speelt.”¹⁹

32. Wat betreft tariefverschillen tussen netbeheerders zijn de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis van belang:

“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, geteeld 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

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 174, nr. 8, p. 5.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

de efficiency van netbeheerders en de vergunninghouders te verbeteren en de hoogte en opbouw van de tarieven naar een vergelijkbaar niveau te laten ontwikkelen.”²⁰

en

“Dit betekent dat, na een overgangperiode, in principe sprake zal zijn van landelijk uniforme tarieven voor de levering aan beschermde afnemers (...) Wat dat betreft is er een verschil met de systematiek van de netwerktarieven: daar is het mogelijk dat er structureel verschillen blijven bestaan in verband met objectiveerbare factoren die per regio kunnen verschillen.”²¹

en

“Zolang er tariefverschillen tussen bedrijven bestaan die niet objectief verklaarbaar zijn, zal de directeur van de dienst daar toezicht op houden. Omdat gestreefd moet worden naar zo laag mogelijke tarieven, moeten deze historisch bepaalde tariefverschillen verdwijnen. Als het in uitzonderlijke situaties noodzakelijk blijkt om bepaalde bedrijven een langere periode te geven om historisch bepaalde verschillen af te bouwen kan de directeur van de dienst bij de tariefvaststelling daarmee rekening houden.”²²

en

“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 hij levert, wordt bepaald door de kosten die de netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te kunnen leveren.”²³

Wettelijke doelstellingen “bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport” en “optimaliseren kwaliteit van de transportdienst”

33. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet is vastgelegd dat de Raad de methode vaststelt, met inachtneming van het belang dat door middel van marktwerking “de meest doelmatige kwaliteit van het transport” wordt bevorderd. In de parlementaire geschiedenis is dit als volgt toegelicht:

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3 en 4.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 4.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 6.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29.

“Ook voor de gasnetwerken zal de kwaliteit van de netten expliciet in de regulering worden betrokken. De eigenschappen van de gasnetten en van het te distribueren product gas vragen om een specifieke aanpak, waarin naast leveringsonderbrekingen ook andere, voor de veiligheid en conditie van het net maatgevende grootheden, worden betrokken. Op dit moment werkt DTe een dergelijk systeem uit. Het wetsvoorstel voorziet ten aanzien hiervan in bevoegdheden die DTe nodig heeft om dit systeem in te kunnen voeren.”²⁴

en

“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. Maatstaconcurrentie 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.”²⁵

34. In artikel 81, derde lid, van de Gaswet heeft de wetgever de doelstelling van de q -factor 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.

“Tevens vroegen zij naar de invulling van de kwaliteitsregulering voor de gasnetten. In het voorgaande antwoord heb ik aangegeven dat netbeheerders financieel beloond of gekort worden op basis van de gerealiseerde betrouwbaarheid. Deze tariefconsequenties worden geëffectueerd via de kwaliteitsterm q . Het wetsvoorstel voorziet met betrekking tot de regulering van tarieven voor het transport van gas dat bestemd is voor afnemers zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid van de Gaswet (kleinverbruikers) in dezelfde mogelijkheden om de

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

kwaliteit van het transport in de regulering te betrekken als met betrekking tot de regulering van tarieven voor het transport van elektriciteit."²⁶

en

*"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."*²⁷

en

*"Ook voor de gasnetwerken zal de kwaliteit van de netten expliciet in de regulering worden betrokken. De eigenschappen van de gasnetten en van het te distribueren product gas vragen om een specifieke aanpak, waarin naast leveringsonderbrekingen ook andere, voor de veiligheid en conditie van het net maatgevende grootheden, worden betrokken."*²⁸

en

*"De aard van het te transporteren product gas eist een specifieke invulling van de kwaliteitsregulering. Zo zal het kwaliteitsbegrip bij gas in belangrijke mate veiligheidsaspecten betreffen die kenmerkend zijn voor het product gas."*²⁹

5.2 Interpretatie van de Raad

35. De Raad interpreteert de wettelijke doelstellingen als volgt.

Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

36. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die kosten³⁰ kan terugverdienen die noodzakelijk zijn voor de

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 55.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54.

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

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

uitvoering van zijn wettelijke taken. Ook is daarin aangegeven dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden. Dit laatste interpreteert de Raad als volgt. Netbeheerders mogen in beginsel een redelijk rendement behalen, dat wil zeggen een rendement dat niet hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk. De Raad bepaalt voor de berekening van dit redelijk rendement welk rendement in het economisch verkeer gebruikelijk is.³¹ Binnen een reguleringsperiode kan een netbeheerder, door zijn bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiedoelstelling nodig is, echter een hoger rendement behalen dan dit redelijk rendement. Omdat netbeheerders dit extra rendement boven het redelijk rendement gedurende de reguleringsperiode mogen behouden, worden zij geprikkeld om de doelmatigheid van hun bedrijfsvoering te vergroten.

Rendement niet hoger dan gebruikelijk

37. De zinsnede in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet “ten behoeve van afnemers” betekent volgens de Raad dat uiteindelijk afnemers moeten profiteren van doorgevoerde efficiëntieverbeteringen van netbeheerders. Daarom mogen netbeheerders het extra rendement boven het redelijk rendement slechts tijdelijk behouden. Dit lijkt strijdig met de vorige doelstelling, maar dat is niet het geval. Immers, doordat de netbeheerders dit extra rendement mogen behouden worden zij geprikkeld om doelmatiger te werken. Daarbij is het zaak dat de extra rendementen slechts tijdelijk zijn, zodat de netbeheerders iedere periode weer opnieuw worden gestimuleerd om extra rendementen te behalen. Op termijn dienen de netbeheerders de behaalde voordelen door te geven aan afnemers. De Raad zorgt hiervoor via de toepassing van maatstafconcurrentie als reguleringsinstrument. De prestaties van netbeheerders in het verleden bepalen hierbij de efficiëntiedoelstelling(en) voor de toekomst (zie ook paragraaf 7.1). Netbeheerders mogen daarom gemiddeld niet meer verdienen dan het redelijk rendement. Het rendement van de netbeheerder is hierdoor gemiddeld niet hoger dan het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Door het redelijk rendement te bepalen en toe te passen in de reguleringsystematiek, geeft de Raad invulling aan deze wettelijke doelstelling.

Bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid

38. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat “de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders” bedoeld in artikel 81, tweede lid, van de Gaswet, alleen kan worden bereikt als in de eerste fase van regulering de historische kostenverschillen tussen netbeheerders, behoudens objectieve regionale verschillen (hierna: ORV's,

³⁰ De Raad bedoelt hier kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf.

³¹ Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

zie ook paragraaf 8.5.3), worden weggewerkt. Alleen in dat geval heeft elke netbeheerder een even grote kans om de efficiëntiedoelstelling te halen. De wetgever heeft niet bepaald hoeveel jaar deze eerste fase bestrijkt. Daarnaast maakt de Raad uit de parlementaire geschiedenis op dat het wegwerken van historische kostenverschillen tussen netbeheerders gepaard dient te gaan met het wegwerken van tariefverschillen. Voorts is daarin aangegeven dat verschillen in tarieven gerechtvaardigd kunnen zijn indien hier verschillen in kosten aan ten grondslag liggen.³²

39. De Raad interpreteert bovenstaande en de tekst van artikel 81, tweede lid, van de Gaswet als volgt. Elke netbeheerder moet een even grote kans hebben om de efficiëntiedoelstelling te behalen. Historische kostenverschillen en kostenverschillen als gevolg van ORV's mogen hierbij geen rol spelen. Om deze doelstelling na te streven heeft de wetgever de Raad de bevoegdheid gegeven om een *individuele x-factor*³³ op te leggen op de *totale inkomsten* van een netbeheerder. De korting op de totale inkomsten betekent echter wel dat de Raad het wegwerken van historische kostenverschillen niet direct kan afdwingen. Immers, door een netbeheerder een korting op de totale inkomsten op te leggen, kan de Raad deze netbeheerder slechts stimuleren om zijn kosten te reduceren en zijn bedrijfsvoering daarmee doelmatig in te richten.
40. Tot slot merkt de Raad over het wegwerken van tariefverschillen het volgende op. Uit de parlementaire geschiedenis, met name die van de I&I-wet³⁴, blijkt dat verschillen in tarieven gerechtvaardigd zijn indien daar verschillen in kosten aan ten grondslag liggen. De Raad 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.

Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van het transport en optimaliseren kwaliteit van de transportdienst

41. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet is vastgelegd dat de Raad de methode vaststelt, met in achtneming van het belang dat door middel van marktwerking, de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bevorderd. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de doelstelling 'het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van het transport door middel van marktwerking' door de wetgever is ingevoerd om netbeheerders niet alleen financiële

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 en 29. Het betreft hier de op 14 juli 2004 in werking getreden Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer (hierna: I&I-wet).

³³ Ingevolge artikel 81a, eerste lid, van de Gaswet.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372

prikkels voor efficiëntieverbetering te geven, maar ook om financiële prikkels voor de kwaliteit van het transport te geven. Het gaat er daarbij onder meer om dat netbedrijven dat betrouwbaarheidsniveau kiezen waarbij het totaal van de kosten die zij maken ten bate van de betrouwbaarheid en de kosten die afnemers onder meer hebben als gevolg van leveringsonderbrekingen het laagst is. Er dient dus te worden gestreefd naar een optimale balans tussen kwaliteit en prijs.

42. Voor gas wordt, blijkens de parlementaire geschiedenis, bij kwaliteit onderscheid gemaakt tussen het kwaliteitsaspect betrouwbaarheid, zoals in het voorgaande randnummer is beschreven, en het kwaliteitsaspect veiligheid. De eigenschappen van de gastransportnetten eisen volgens de wetgever een specifieke aanpak van kwaliteit, waarbij naast betrouwbaarheid gekeken wordt naar andere maatgevende grootheden, zoals veiligheid en de conditie van de gastransportnetten. De bepaling van het optimum wordt door iedere netbeheerder afzonderlijk gedaan. Van belang hierbij is de beoordeling van het optimum door de afnemers. Tevens kan in het licht van betrouwbaarheid en veiligheid gekeken worden naar de kwaliteit van de dienstverlening.
43. De formule uit artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet regelt dat de door de netbeheerder geleverde kwaliteit wordt meegenomen bij het bepalen van de totale inkomsten die deze netbeheerder mag verdienen. De Raad leidt uit de parlementaire geschiedenis af dat dit als volgt moet worden gedaan. Een netbeheerder die een hoger dan gemiddelde kwaliteit levert, 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. Op deze manier worden netbeheerders geprikkeld om een optimale balans te vinden tussen doelmatigheid (via de *x*-factor) en kwaliteit (via de *q*-factor).

6 Evaluatie van de reguleringssystematiek

44. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad allereerst welke resultaten zijn behaald in de jaren 2002 tot en met 2010. Het doel hiervan is om inzichtelijk te maken in hoeverre met de reguleringssystematiek tot nu toe de doelstellingen van de wetgever zijn behaald. Vervolgens besteedt de Raad los hiervan aandacht aan een drietal onderzoeken naar de regulering of specifieke aspecten daarvan. Het eerste betreft een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de tariefregulering voor netbeheerders in het algemeen, het tweede betreft een onderzoek van de Raad naar investeringen bij netbeheerders en het derde betreft een consultatie van de Raad over de wisselwerking tussen innovatie en regulering. Daarnaast maakt de Raad in dit hoofdstuk inzichtelijk welke wijzigingen hij heeft aangebracht om de reguleringssystematiek beter in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van de wetgever.

6.1 Behaalde resultaten

45. In de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004 (hierna: eerste reguleringsperiode) had de reguleringssystematiek van de Raad alleen nog betrekking op de vaststelling van de x -factor.³⁵ De besluiten voor de eerste reguleringsperiode hadden betrekking op afnemers die naar een op het verbruik in voorgaande jaren gebaseerde verwachting, minder dan 170.000 m³ gas per jaar verbruiken (hierna: kleinverbruikers).
46. Voor de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 (hierna: tweede reguleringsperiode) heeft, als gevolg van een wetwijziging³⁶, de Raad tevens een methode tot vaststelling van de x -factor, een methode tot vaststelling van de rekenvolumina en rekenvolumina vastgesteld.³⁷ Vanaf de tweede reguleringsperiode hebben de genoemde besluiten, eveneens als gevolg van een wetwijziging³⁸, daarnaast ook betrekking op grootverbruikers met uitzondering van de afnemers op Extra Hoge Druk (hierna: EHD) netten, dat wil zeggen afnemers die geen kleinverbruiker zijn.

³⁵ Besluit van 29 augustus 2001 met kenmerk 100350/149, gewijzigd bij besluit van 17 november 2003 met kenmerk 100636/152 (hierna: besluit van 29 augustus 2001), www.dte.nl.

³⁶ I&I-wet.

³⁷ Besluit van 5 september 2005.

³⁸ I&I-wet.

47. In de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010 (hierna: derde reguleringsperiode) reguleert de Raad³⁹ naast de tarieven van bovengenoemde afnemers ook de tarieven voor afnemers op zogenaamde EHD netten.
48. De Raad heeft met zijn regulering als volgt invulling gegeven aan de wettelijke doelstellingen. Zowel in de eerste twee reguleringsperiodes (gezamenlijk) als in de derde reguleringsperiode heeft de Raad met zijn regulering de tariefinkomsten van netbeheerders in lijn gebracht met de efficiënte kosten van netbeheer. Hiermee heeft hij beoogd de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen. Ook heeft hij hiermee beoogd te bereiken dat netbeheerders een niet meer dan redelijk rendement behalen. Vervolgens heeft de Raad beoogd de tariefinkomsten zoveel als mogelijk naar een voor alle netbeheerders gelijk niveau te brengen, om zodoende de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid te bevorderen. De Raad heeft hierbij rekening gehouden met het bestaan van ORV's.
49. De Raad heeft de x -factoren voor de eerste drie periodes steeds bepaald op basis van kostengegevens en kostenschattingen. Met deze x -factoren heeft de Raad de tariefinkomsten van regionale gasnetbeheerders in de eerste drie reguleringsperiodes in totaal met 1,7 miljard Euro verlaagd. Dit bedrag is een maatstaf voor de mate waarin de netbeheerders doelmatiger zijn gaan opereren en de mate waarin rendementen naar een redelijk niveau zijn gebracht. De tariefverlagingen zijn immers gebaseerd op kostengegevens. Ook op het gebied van gelijkwaardigheid heeft de regulering effect gehad: in de eerste drie reguleringsperiodes zijn de inkomstenverschillen tussen netbeheerders substantieel afgenomen. De verschillen zijn echter nog niet volledig weggewerkt. Dit komt mede door de invoering van het volledige capaciteitstarief in 2009. De inkomstenniveaus waren namelijk nog niet volledig aan capaciteit gerelateerd, waardoor er op dit moment gemeten naar capaciteit tussen netbeheerders nog verschillen in inkomstenniveaus bestaan.

6.2 Rapport Algemene Rekenkamer

50. In 2008 en 2009 heeft de Algemene Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de tariefregulering van het energienetbeheer. Op 31 maart 2009 heeft de Algemene Rekenkamer zijn onderzoek aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit onderzoek betreft de landelijke en regionale netbeheerders van gas- en elektriciteitsnetten. De Algemene Rekenkamer heeft de basis van de door de Raad gehanteerde reguleringsystematiek bevestigd. Ook heeft de Algemene Rekenkamer

³⁹ Besluit van 25 april 2008.

belangrijke bevindingen van de Energiekamer overgenomen en onderschreven. De Raad ziet het rapport van de Algemene Rekenkamer dan ook als een ondersteuning van de door hem gemaakte keuzes. Ten aanzien van de regionale gasnetbeheerders herhaalt de Raad hieronder drie belangrijke opmerkingen die de Algemene Rekenkamer heeft gemaakt.

51. Allereerst noemt de Algemene Rekenkamer drie kenmerken waaraan moet zijn voldaan voor een deugdelijke vaststelling van de waarde van netwerken. Allereerst moeten de waarderingen zijn vastgesteld op basis van objectieve criteria; ten tweede moet de waardering de garantie geven dat afnemers niet opnieuw betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen; en tot slot moet de waardering tot goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders leiden. De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor wat betreft de waardering van de gastransportnetten van regionale netbeheerders aan de eerste twee kenmerken niet is voldaan. Tegelijkertijd concludeert de Algemene Rekenkamer dat het, gegeven de incomplete gegevens bij netbeheerders, wellicht nooit mogelijk zal zijn om te komen tot een waardering die voldoet aan genoemde criteria. Bovendien benadrukt de Algemene Rekenkamer dat zijn oordeel uitsluitend betrekking heeft op de wijze waarop de activawaardes van de gastransportnetten zijn bepaald. De Algemene Rekenkamer kan niet concluderen dat de activawaardes zelf onjuist (of juist) zijn vastgesteld. De Raad heeft, net als de Algemene Rekenkamer, op dit moment geen aanleiding om te denken dat de activawaardes van de gastransportnetten onjuist zouden zijn. De Raad heeft er voor gekozen om niet naar aanleiding van het Algemene Rekenkameronderzoek een nieuw onderzoek naar de activawaardes van de gastransportnetten uit te voeren. Bij een nieuw onderzoek zou de Raad immers dezelfde praktische bezwaren tegenkomen als in 2003 en de Raad verwacht dat de uitkomst een gelijke mate van objectiviteit en juistheid zou kennen als bij de eerdere vaststelling. Belangrijk voor de keuze van de Raad om niet een nieuw onderzoek te doen is ook dat hij met een nieuwe waardering de stabiliteit van de reguleringssystematiek, en concreet die van het investeringsklimaat, zou verstoren. Dit belang wordt tevens door de Minister onderstreept.⁴⁰ De Raad maakt in onderhavig besluit daarom voor de regionale gastransportnetten gebruik van de activawaardes zoals hij deze in 2003 heeft bepaald.
52. Vervolgens merkt de Algemene Rekenkamer op dat er verschillende signalen zijn die wijzen op mogelijke knelpunten met betrekking tot de investeringsprikkel voor regionale netbeheerders. De Algemene Rekenkamer beveelt de Raad aan om de ontwikkelingen met betrekking tot investeringen nauwlettend te monitoren. Ook doet de Algemene Rekenkamer een aantal suggesties om de investeringsprikkel voor regionale

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 904, nr. 7 en nr. 28.

netbeheerders te versterken. De Raad heeft mede naar aanleiding van deze aanbevelingen in 2009 een zogenaamd investeringsonderzoek uitgevoerd, onder andere onder de regionale gasnetbeheerders. Dit onderzoek komt aan bod in paragraaf 6.3.

53. Tot slot merkt de Algemene Rekenkamer op dat de tarieftaak van de Raad ook een periodieke uitwerking van de reguleringssystematiek in de praktijk dient te omvatten, waaronder een onderzoek naar de relatie tussen investeringen en afschrijvingen. De Raad ziet deze opmerking ook als ondersteuning voor zijn keuze om een evaluatieonderzoek bij regionale netbeheerders gas en elektriciteit uit te voeren in 2006. Daarnaast was deze opmerking mede aanleiding voor het eerder genoemde investeringsonderzoek.

6.3 Investeringsonderzoek

54. In 2009 heeft de Raad naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de reguleringssystematiek op de investeringen door regionale netbeheerders en TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT) en de kwaliteit van de distributie- en transportnetten. Het doel van dit investeringsonderzoek was om te achterhalen of de huidige reguleringssystematiek leidt tot uitstel van noodzakelijke vervangingsinvesteringen of tot onderinvesteringen. Tevens diende het onderzoek antwoord te geven op de vraag of er mogelijke in de reguleringssystematiek aan te brengen verbeteringen zijn. De Raad bespreekt hieronder de uitkomsten van het investeringsonderzoek. Vervolgens noemt de Raad de conclusies die hij op basis van het investeringsonderzoek trekt voor zijn reguleringssystematiek en het onderhavige besluit.
55. Het onderzoek bevatte een economisch en een technisch deel. Het economische deel van het investeringsonderzoek was gericht op de mate waarin netbeheerders investeren en de wijze waarop zij het bijbehorende assetmanagement uitvoeren. Een van de vragen hierbij was wat de invloed van de huidige reguleringssystematiek op de investeringsbeslissingen is. De Raad heeft aan PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC) opdracht gegeven om het economische deel van het investeringsonderzoek uit te voeren. De onderzoekers van PwC hebben in oktober 2009 hun eindrapport⁴¹ opgeleverd aan de Raad. PwC concludeert dat de reguleringssystematiek tot dusver geen negatief effect heeft gehad op noodzakelijke investeringen van netbeheerders. Het investeringsgedrag van netbeheerders wordt

⁴¹ PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., 2009, Investeren in energienetwerken onder druk? Een beoordeling van het reguleringskader, Amsterdam.

voornamelijk gedreven door de interne gerichtheid op (het behoud van) de kwaliteit en veiligheid van netten. Daarnaast worden investeringsbeslissingen gedreven door het wettelijk verplichte karakter van bepaalde investeringen. Verder concludeert PwC dat het reguleringskader zorgt voor prikkels om de noodzakelijke investeringen zo efficiënt mogelijk uit te voeren.

56. Het technische deel van het investeringsonderzoek was gericht op de feitelijke staat waarin de netten nu verkeren. De Raad heeft aan Movares Nederland B.V. en Kiwa Gas Technology (hierna tezamen: Movares) opdracht gegeven het technische deel van het investeringsonderzoek uit te voeren. Movares heeft in oktober 2009 zijn eindrapport⁴² opgeleverd aan de Raad. Movares concludeert dat over de afgelopen tien jaar geen structurele toe- of afname in de uitvalminuten en –frequentie waar te nemen is en dat de kwaliteit hoog is, zeker bekeken vanuit internationaal perspectief. De onderzoekers concluderen echter ook dat de netbeheerders tot op heden over onvoldoende informatie beschikken over de feitelijke staat van hun netten. Dit betekent dat de netbeheerders onvoldoende zicht hebben op de technische kwaliteit van de afzonderlijke onderdelen van hun netwerken, waardoor ze geen goed onderbouwde plannen voor onderhoud en vervangingsinvesteringen kunnen opstellen.
57. Afsluitend heeft de Raad in het investeringsonderzoek ook gekeken naar implicaties voor de toekomst. De Raad verwacht dat de transitie in de energievoorziening leidt tot een stijging in investeringsbehoefte. De Raad is van mening dat de reguleringssystematiek voldoende flexibel dient te zijn om op goede wijze op deze veranderingen te kunnen insprijgen. Daarnaast ziet de Raad het belang van een stabiel reguleringskader, om netbedrijven en financiers het comfort te geven dat efficiënte investeringen kunnen worden terugverdiend.
58. De Raad trekt op basis van de uitkomsten van het investeringsonderzoek, zoals deze in de voorgaande randnummers zijn besproken, vier conclusies voor de in het onderhavige besluit neergelegde reguleringssystematiek.
59. Ten eerste ziet de Raad in de uitkomsten van het investeringsonderzoek bevestiging van de effectiviteit van maatstafconcurrentie als reguleringsmethodiek. PwC concludeert immers dat netbeheerders zich geprikkeld voelden om noodzakelijke investeringen uit te voeren en om dit tegelijkertijd op de meest efficiënte manier te doen. De Raad hanteert, mede daarom, ook in dit besluit maatstafconcurrentie als de reguleringsmethodiek.

⁴² Movares Nederland B.V. & Kiwa Gas Technology, 2009, Technisch onderzoek vervangingsinvesteringen netbeheerders, Utrecht.

60. Ten tweede constateert de Raad, naar aanleiding van het onderzoek van Movares, dat netbeheerders over onvoldoende informatie beschikken om tot goed onderbouwde investeringsplannen te komen. Mede als gevolg hiervan kunnen netbeheerders niet goed inschatten wat voor de (nabije) toekomst benodigde niveaus zijn voor onderhoud en investeringsplannen. De Raad concludeert dat hierdoor investeringsplannen een te lage betrouwbaarheid hebben om inschattingen voor toekomstige investeringen en kosten op te baseren. De Raad ziet in het recente verleden gerealiseerde kosten dan ook nog steeds als beste schatting voor kosten in de komende reguleringsperiode. Bij het schatten van de productiviteitsverandering blijft de Raad daarom uitgaan van het recente verleden.
61. Ten derde ziet de Raad in de uitkomsten van het investeringsonderzoek een bevestiging voor de keuze voor een korte reguleringsperiode en het gebruik van de meest recente data die beschikbaar zijn. Door deze keuzes kan de Raad zo snel als mogelijk nieuwe ontwikkelingen in zijn reguleringssystematiek verwerken. De Raad zal dan ook voor de vierde reguleringsperiode een periode van drie jaar hanteren. Tevens zal hij voor de bepaling van de x -factoren gebruik maken van de op moment van vaststelling meest recente beschikbare data, dit zijn in principe de data voor het jaar 2009. De Raad constateert in het investeringsonderzoek tevens dat het goed zou zijn om waar mogelijk uit te gaan van forward-looking data. De Raad is echter van mening dat hij op dit moment niet over voldoende betrouwbare forward-looking data beschikt om te betrekken in onderhavig besluit, zoals ook reeds in het vorige randnummer is toelicht.
62. Ten vierde ziet de Raad in de uitkomsten van het investeringsonderzoek een bevestiging van de wenselijkheid van de continuering van de uitgangspunten voor de vergoeding van kapitaalkosten. Namelijk, netbeheerders en investeerders zijn gebaat bij een stabiel kader voor de vergoeding van kosten die verbonden zijn aan investeringen ten behoeve van regionale gasnetwerken. Bovendien is uit het onderzoek niet gebleken dat het kader tot te lage inkomsten heeft geleid. Integendeel, geen enkele netbeheerder heeft een noodzakelijke investering vanwege financiële redenen niet uitgevoerd. Ten slotte heeft de regulering in vele gevallen tot positieve kasstromen geleid. De Raad zal dan ook voor alle voor de regulering relevante investeringen de kapitaalkosten op gelijke wijze berekenen als voorheen.
63. Samenvattend trekt de Raad op basis van het investeringsonderzoek de algemene conclusie dat de gekozen reguleringsmethodiek leidt tot het bereiken van de beoogde doelstellingen en vindt hij hierin een bevestiging om door te gaan op de in de derde reguleringsperiode ingeslagen weg.

6.4 Innovatie

64. Een van de wettelijke doelstellingen van de reguleringsmethode is het bevorderen van doelmatige bedrijfsvoering. De Raad ziet innovatie als belangrijke voorwaarde om op lange termijn doelmatigheid te waarborgen. De Raad acht het dan ook wenselijk dat de reguleringsmethode netbeheerders stimuleert om noodzakelijke en/of gewenste innovatieve projecten uit te voeren, en zou het onwenselijk vinden als de methode een belemmering voor innovatie is, doordat netbeheerders uiteindelijk niet in staat zijn om de kosten voor maatschappelijk gewenste innovaties terug te verdienen. Om de relatie tussen de reguleringsmethode en de innovatiekracht van netbeheerders te onderzoeken, heeft de Raad op 16 oktober 2009 een consultatiedocument⁴³ over innovatie gepubliceerd. In dit document heeft de Raad netbeheerders en representatieve partijen op de gas- en elektriciteitsmarkt naar hun mening gevraagd over de huidige en de gewenste dynamiek tussen de reguleringsmethode en innovatie.
65. In het consultatiedocument stelt de Raad voorsnog van mening te zijn dat netbeheerders op dit moment geprikkeld worden om te innoveren en dat hij het daarom voorsnog niet noodzakelijk acht om additionele expliciete innovatieprikkel op te nemen in de vierde reguleringsperiode gas. De consultatie vormt een toets op deze hypothese.
66. De Raad heeft van zeventien partijen⁴⁴ een reactie ontvangen op het consultatiedocument. De Raad vat de reacties die betrekking hebben op innovatie bij regionale netbeheerders gas als volgt op hoofdlijnen samen. Vrijwel alle respondenten onderschrijven het belang van innovatie om de komende jaren de transitie naar een duurzame energievoorziening (hierna: energietransitie) mogelijk te maken. Het merendeel van de netbeheerders geeft aan alle innovatieve projecten te hebben opgestart die zij de afgelopen jaren als wenselijk of noodzakelijk kenmerkten. Tegelijkertijd ervaren zij het innovatieklimaat echter als niet stimulerend. Als oorzaken hiervoor noemen netbeheerders onder andere dat innovatieve projecten niet direct aan de uitvoerende netbeheerder vergoed worden en dat innovatie met vertraging vergoed wordt in de regulering. Netbeheerders pleiten dan ook voor een expliciete innovatieprikkel, in de vorm van additionele en aan innovatie te besteden tariefinkomsten. Daarnaast stellen netbeheerders dat het al veel helpt als de vertraging van vergoeding van de kosten kan worden teruggebracht. Een aantal representatieve (afnemers)organisaties stelt dat een expliciete prikkel voor innovatie niet nodig is, omdat

⁴³ Consultatiedocument over innovatie van 16 oktober 2009 met kenmerk 103345/2.

⁴⁴ Zie hoofdstuk 11 procedure voor de namen van de partijen.

uiteindelijk alle innovaties leiden tot meer efficiëntie, waarvoor de huidige methodiek al voldoende prikkels geeft. Daarnaast is een aantal respondenten van mening dat voor de energietransitie benodigde innovaties ook door andere partijen dan netbeheerders kunnen worden gefaciliteerd en dat een expliciete innovatieprikkel deze andere partijen onterecht zou benadelen.

67. De Raad heeft de reacties op het consultatiedocument zorgvuldig bestudeerd, en komt tot de conclusie dat zijn hypothese, dat additionele innovatieprikkels vooralsnog niet noodzakelijk zijn, stand houdt. De consultatie over innovatie leidt dan ook niet tot een aanpassing van de methode van regulering voor regionale netbeheerders gas. De Raad licht deze conclusie hieronder nader toe.
68. Naar aanleiding van de ontvangen reacties heeft de Raad onder meer bestudeerd of, en zo ja in welke mate, de netbeheerders extra tariefruimte voor innovatieve projecten zouden kunnen en moeten krijgen. De Raad merkt hierbij op dat hij een grote mate van beoordelings- en beleidsvrijheid heeft bij het bepalen van de methode van regulering. De Raad is van mening dat deze vrijheid niet overschreden wordt indien de Raad extra tariefruimte zou creëren voor de regionale netbeheerders. De Raad heeft echter geen bevoegdheden om ervoor te zorgen dat de extra ruimte ook daadwerkelijk aan innovatie wordt besteed. Een aanpassing in de methode garandeert dus niet dat netbeheerders de extra middelen aan innovatieve projecten besteden. Bovendien blijkt uit de consultatie dat het merendeel van de netbeheerders tot op heden alle innovatieve projecten heeft opgestart die zij de afgelopen jaren als wenselijk of noodzakelijk kenmerkten. Een noodzaak om thans extra tariefruimte te creëren, is er derhalve niet.
69. De Raad heeft daarnaast ook gekeken welke acties op dit moment in gang zijn gezet. De Raad heeft in het visiedocument dat hij naar aanleiding van het investeringsonderzoek (paragraaf 6.3 van het ontwerp-besluit) heeft gepubliceerd, aangegeven dat het belangrijk is onderzoek te doen naar het vergroten van de flexibiliteit van de regulering. Eén van de mogelijke middelen die de Raad hiervoor in het visiedocument oppert is het instrument voor uitzonderlijke en aanmerkelijke investeringen. De Raad geeft vervolgens aan dat hij, in samenwerking met EZ, zal onderzoeken in hoeverre het huidige kader en de toekomstige wetswijziging de ruimte bieden om via dit of een ander instrument de flexibiliteit in de regulering te vergroten. Uit het onderzoek concludeert de Raad dat (1) met de toekomstige wetswijziging het instrument van aanmerkelijke investeringen vervalt en vervangen wordt door een instrument voor uitbreidingsinvesteringen, dat (2) het instrument van aanmerkelijke investeringen in tegenstelling tot het instrument voor uitbreidingsinvesteringen bedoeld is voor uitzonderlijke en aanmerkelijke investeringen en dat (3) de invulling van het thans geldende criterium 'uitzonderlijk en aanmerkelijk' in de Beleidsregel Aanmerkelijke Investerings in lijn is met de bedoeling van de wetgever.

De Raad zal derhalve de Beleidsregel Aanmerkelijke Investeringen niet aanpassen. De Raad heeft dit reeds besproken in een klankbordgroep op 16 juni 2010 in het kader van het opstellen van beleidsregels voor uitbreidingsinvesteringen als bedoeld in wetsvoorstel 31 904. Bij het opstellen van beleidsregels voor uitbreidingsinvesteringen als bedoeld in wetsvoorstel 31 904 zal de Raad ook bekijken of innovatie onderdeel dient uit te maken van deze beleidsregels. Mogelijk kan het instrument voor uitbreidingsinvesteringen bijdragen aan het verminderen van de vertraging van de vergoeding van kosten van netbeheerders, die door de netbeheerders als probleem werd opgeworpen in de consultatie. Daarnaast constateert de Raad dat innovatie onderwerp van gesprek is in de door de Minister ingestelde Taskforce Intelligente Netten en mede onderdeel vormt van de visie op regulering van netbeheerders die thans ontwikkeld wordt.

70. Samenvattend concludeert de Raad het volgende. Het reguleringskader heeft netbeheerders tot nu toe geprikkeld om te innoveren. Voor de energietransitie is innovatie in de komende jaren belangrijk; langs de in het vorige randnummer beschreven weg wordt vervolg gegeven aan het bevorderen van innovatie gedurende deze energietransitie. Vooralsnog valt niet te voorzien dat daarnaast van afnemers per direct een additionele bijdrage via de transporttarieven nodig is om innovatie gedurende de energietransitie te stimuleren. De Raad acht een aanpassing van de methode van regulering in onderhavig besluit daarom prematuur.

6.5 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

71. De Raad heeft ten opzichte van de derde reguleringsperiode, het voorgaande in ogenschouw nemende, 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 derde reguleringsperiode.⁴⁵ De Raad merkt hierbij op dat hij in belangrijke mate voortbouwt op eerder genomen besluiten, de daarbij gevolgde procedures en de uitspraak van het CBb van 3 november 2009, zoals reeds besproken in randnummer 4. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit besluit geeft de Raad hieronder aan welke onderdelen zijn gewijzigd. De Raad maakt hierbij onderscheid tussen de diverse methoden. De Raad geeft daarbij tevens aan waar in onderhavig besluit de vermelde wijziging aan de orde komt.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de x -factor

⁴⁵ Besluit van 25 april 2008

72. De eerste wijziging betreft een actualisatie en twee aanpassingen van parameters van het redelijk rendement. De Raad heeft het redelijk rendement voor de vierde reguleringsperiode vastgesteld op 6,2%. In de derde reguleringsperiode was sprake van een redelijk rendement van 5,5% voor regionale netbeheerders gas. De wijzigingen van de methode waarop de Raad het redelijk rendement berekent betreffen de parameters inflatie en gearing. De methode voor het bepalen van de inflatie is aangepast om beter aan te sluiten bij de referentieperioden voor de bepaling van de andere parameters van het redelijk rendement. De methode voor het bepalen van de gearing is aangepast om duidelijker aan te sluiten bij een marktconforme gearing. Deze wijziging komt eveneens aan de orde in paragraaf 8.2.2 en Bijlage 2 van dit besluit.
73. De tweede wijziging betreft het opnemen van het aanleggen, beheren en onderhouden van gasaansluitingen (hierna: gasaansluitdienst) in de reguleringsystematiek vanaf de vierde reguleringsperiode. Op 9 september 2008 heeft de Raad het besluit op bezwaar⁴⁶ tegen het besluit tot vaststelling van de Technische Codes Gas (hierna: BoB-2) vastgesteld. In BoB-2 heeft de Raad besloten dat de gasaansluitdienst gekwalificeerd moet worden als een (transport)ondersteunende dienst. Voorts heeft de Raad vastgesteld dat deze dienst onlosmakelijk verbonden is met de wettelijke taak van de netbeheerder om het gastransportnet in werking te hebben. Derhalve stelt de Raad vast dat de gasaansluitdienst gereguleerd moet worden. Deze wijziging komt verder aan de orde in de hoofdstukken 8 en 10.
74. De Raad zal rond de vaststelling van onderhavig besluit ook een besluit nemen over de wijziging van de Tarievenscode Gas⁴⁷ (hierna: TC Gas). Deze wijziging betreft het opnemen van de gasaansluitdienst in de TC Gas. Omdat in de TC Gas de tariefcategorieën waarvoor de Raad maximum tarieven vaststelt met ingang van de vierde reguleringsperiode worden aangegeven, zijn de navolgende opmerkingen in deze paragraaf over de voorgenomen inhoud van het wijzigingsbesluit TC Gas eveneens van belang voor onderhavig besluit. De Raad merkt nadrukkelijk op dat dit randnummer en randnummers 75 tot en met 77 voornemens betreffen, dat besluitvorming hierover geschiedt in een separaat besluit en dat de Raad deze voornemens noemt in onderhavig besluit opdat een samenhangend overzicht ontstaat.

⁴⁶ Besluit van de Raad van 9 september 2008 met kenmerk 102500_1/ 15; 102500_2/ 16; 102500_3/ 10. Dit besluit is te vinden op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).

⁴⁷ De actuele TC Gas is te vinden op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).

75. Ten eerste neemt de Raad zich voor dat er eenmalige tarieven komen voor het aanleggen van een aansluiting (de eenmalige aansluitvergoeding, hierna: EAV) en voor elke meter dat de aansluitleiding (bij het aanleggen) langer is dan 25 meter (hierna: Meerlengtevergoeding), alsmede periodieke tarieven voor het in stand houden van de aansluiting (periodieke aansluitvergoeding, hierna: PAV).
76. Ten tweede neemt de Raad zich voor om voor elk van de in randnummer 75 vermelde tarieven onderscheid te maken naar aansluitingen met een capaciteit tot 40 m³/h (hierna: lichte aansluitingen) en aansluitingen met een capaciteit vanaf 40 m³/h (hierna: zware aansluitingen).
77. Tot slot merkt de Raad op dat voor de zware aansluitingen de in randnummer 75 vermelde Meerlengtevergoeding niet van toepassing is en dat de EAV en PAV slechts betrekking hebben op het aansluitpunt.⁴⁸
78. De derde wijziging betreft de behandeling van de afzet van de EHD netten. In de derde reguleringsperiode heeft de Raad ervoor gekozen om de drie EHD netten als aparte afzetcategorieën te behandelen, en om deze periode te gebruiken om tot een definitief oordeel te komen over de vergelijkbaarheid van de afzet van deze netten. Uit onderzoek gedurende deze periode trekt de Raad de conclusie dat de afzet niet vergelijkbaar is. Voor de vierde periode handhaaft de Raad daarom de aparte afzetcategorie voor EHD afzet van de netbeheerders Enexis en Zebra en voert een correctie door op de wegingsfactor van deze afzetcategorieën. De afzet van het EHD net van DNWB zal (ongecorrigeerd) worden ondergebracht in de categorie telemetriegrootverbruik. De wijziging wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 8.
79. De vierde wijziging betreft de meetperiode voor de productiviteitsverandering. In de derde reguleringsperiode is de productiviteitsverandering gebaseerd op twee metingen, waar in de vierde reguleringsperiode drie metingen worden gebruikt. De Raad heeft voor de vierde reguleringsperiode meer betrouwbare data beschikbaar en acht het vanuit het oogpunt van robuustheid van de inschatting van de productiviteitsverandering wenselijk om deze op drie metingen te baseren. De wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.5.2.2.
80. Ten vijfde corrigeert de Raad voor de berekening van de productiviteitsverandering de kosten van de netbeheerders met de kosten voor de ORV lokale heffingen. De Raad is van mening dat de bepaling van de productiviteitsverandering zonder de kosten voor de

⁴⁸ Het aansluitpunt is gedefinieerd als het deel van de aansluiting vanaf het gastransportnet tot en met de eerste afsluiter.

ORV lokale heffingen tot een betere inschatting leidt van de productiviteitsverandering. De wijziging wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 8.5.2.2.

81. Ten zesde berekent de Raad de kapitaalkosten in de jaren die gebruikt worden als meetperiode voor de productiviteitsverandering door gebruik te maken van de WACC die geldt voor de jaren 2011 tot en met 2013. De Raad is van mening dat dit leidt tot een betere inschatting van de productiviteitsverandering. De wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.5.2.2.
82. De zevende wijziging betreft de behandeling van de gasaansluitdienst bij de berekening van de productiviteitsverandering. Tot aan de vierde reguleringsperiode is de gasaansluitdienst nog niet gereguleerd. Derhalve acht de Raad het niet opportuun om de productiviteitsverandering van de gasaansluitdienst tot aan de vierde reguleringsperiode representatief te veronderstellen voor de productiviteitsverandering van de gasaansluitdienst in de vierde reguleringsperiode. De Raad kiest er daarom voor om de productiviteitsverandering van de gasaansluitdienst gelijk te stellen aan de productiviteitsverandering van de gastransportdienst gemeten over de periode 2004-2006. De wijziging wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 8.5.2.2.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de q -factor

83. In hoofdstuk 10 zal de Raad aangeven op welke wijze hij de q -factor vaststelt. De vaststelling van een q -factor is in tegenstelling tot de derde reguleringsperiode waarin geen q -factor werd vastgesteld. De Raad heeft bij de mogelijkheid om een q -factor vast te stellen voor het laatst onderzocht in het kader van het methodebesluit voor de tweede reguleringsperiode. De Raad heeft onderzocht of er thans redenen zijn om voor de komende reguleringsperiode af te wijken van de destijds getrokken conclusie dat het vaststellen van een q -factor niet mogelijk was.

Wijzigingen in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina

84. Er zijn met betrekking tot de methode tot vaststelling van de rekenvolumina door de Raad geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de derde reguleringsperiode. De Raad merkt wel op dat de invoering van het capaciteitsstarief per 1 januari 2009 heeft geleid tot het vervallen van de graaddagencorrectie. Deze correctie werd toegepast op de volumes om het effect van een mogelijke temperatuurontwikkeling op de productiviteitsverandering van netbeheerders te minimaliseren. Op afzet op basis van capaciteit is geen correctie voor temperatuurontwikkeling nodig, omdat temperatuur geen invloed heeft op de grootte van de aansluiting van een afnemer. Hierdoor komt de graaddagencorrectie in de vierde reguleringsperiode te vervallen.

7 Werking van de reguleringssystematiek

85. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Hierbij legt de Raad de keuze voor en werking van maatstafconcurrentie uit. Vervolgens legt de Raad uit hoe maatstafconcurrentie zich vertaalt in x -factoren en q -factoren en wat de rol van rekenvolumina hierbij is. Een meer gedetailleerde beschrijving volgt in hoofdstuk 8 (x -factor), hoofdstuk 9 (q -factor) en hoofdstuk 10 (rekenvolumina).

7.1 Maatstafconcurrentie als reguleringinstrument

86. In artikel 81, eerste lid, van de Gaswet verwijst de wetgever naar het begrip “marktwerking”. De wetgever expliciteert daarbij niet hoe de Raad dit begrip vervolgens dient in te vullen. Ook in de parlementaire geschiedenis verwijst de wetgever enkel naar het begrip marktwerking als middel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen:

“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”.⁴⁹

87. In de parlementaire geschiedenis concretiseert de wetgever welke reguleringssystematiek hij voor ogen heeft 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

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

van bedrijfsmiddelen, afschrijvingstermijn en de bepaling van een redelijk rendement.”⁵⁰

Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever een systeem van benchmarking in combinatie met outputsturing voor ogen had. Benchmarking is een middel om informatie te verkrijgen over de mogelijkheden van netbeheerders om efficiënter te werken.

88. Op grond van bovenstaand citaat uit de parlementaire geschiedenis concludeert de Raad dat het systeem van maatstafconcurrentie het beste aansluit bij het reguleringsinstrument dat de wetgever voor ogen heeft. Maatstafconcurrentie is een vorm van benchmarking waarbij prestaties van de netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiedoelstelling voor de netbeheerders bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder.⁵¹ De Raad legt deze efficiëntiedoelstelling (‘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 die van de gemiddelde netbeheerder.
89. De Raad gaat bij het systeem van maatstafconcurrentie niet in op de vraag hoe de netbeheerders deze efficiëntiedoelstelling kunnen realiseren. De Raad is van mening dat de netbeheerders zelf het beste kunnen bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kunnen realiseren. Daarmee is sprake van outputsturing in plaats van input- of processturing. Dit is ook hoe de wetgever de reguleringssystematiek voor zich ziet (zie randnummer 87). Op deze manier reduceert de Raad de toezichtlast voor de Raad en de administratieve lasten van de netbeheerders.
90. 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.”⁵²

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

⁵¹ Om de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar te maken heeft de Raad een aantal regels opgesteld over de wijze waarop netbeheerders financiële gegevens aan de Raad dienen aan te leveren (zie paragraaf 8.2.1).

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

De Raad maakt de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar door de economische kosten te standaardiseren (zie paragraaf 8.2.1) en door een eenduidige outputnorm te hanteren (zie paragraaf 8.2.3).

91. 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.⁵³ Allereerst berekent de Raad dan de gemiddelde kosten van alle netbeheerders. Stel dat de gemiddelde kosten 100 bedragen. Vervolgens mogen netbeheerders van de Raad inkomsten verdienen die maximaal gelijk zijn aan deze gemiddelde kosten. De Raad heeft namelijk de bevoegdheid om netbeheerders een korting op de *inkomsten*, en niet op de kosten, op te leggen.⁵⁴ 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 winst van 5: de gereguleerde inkomsten van 100 minus zijn kosten van 95. Deze winst mag de netbeheerder gedurende de reguleringsperiode behouden. Het omgekeerde geldt echter ook: indien een netbeheerder er niet in slaagt zijn bedrijfsvoering doelmatiger in te richten (dat wil zeggen: zijn kosten bedragen meer dan 100), dan maakt hij verlies. De Raad reguleert op deze wijze de inkomsten van netbeheerders (en niet de kosten van netbeheerders). Via maatstafconcurrentie geeft de Raad 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.
92. Tot slot merkt de Raad op dat maatstafconcurrentie ertoe kan leiden dat netbeheerders, indien hun prestaties efficiënter zijn dan de efficiëntiedoelstelling, in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behalen dan het redelijk rendement. Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: “*Bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.*”⁵⁵ Dit is immers gebruikelijk in het economisch verkeer.
93. Het systeem van maatstafconcurrentie zorgt ervoor dat deze efficiëntere prestaties vervolgens ook meetellen bij de berekening van de efficiëntiedoelstelling van de daaropvolgende reguleringsperiode. Deze efficiëntiedoelstelling is namelijk gebaseerd op

⁵³ De Raad drukt de prestaties van netbeheerders uit in kosten per eenheid output. Omwille van de eenvoud laat de Raad in dit voorbeeld de term ‘per eenheid output’ en het redelijk rendement buiten beschouwing.

⁵⁴ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet.

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

gerealiseerde prestaties in voorgaande jaren. In de praktijk heeft dit als gevolg dat efficiëntere prestaties in de ene reguleringsperiode leiden tot een hogere efficiëntiedoelstelling in de volgende reguleringsperiode. Zo zijn efficiëntieverbeteringen voordelig voor zowel netbeheerders als afnemers. Netbeheerders hebben namelijk gedurende de lopende reguleringsperiode en een deel van de daaropvolgende reguleringsperiode voordeel van de efficiëntieverbeteringen vanwege een hogere winst. De afnemers profiteren in alle reguleringsperiodes die volgen op de reguleringsperiode waarin de efficiëntieverbetering wordt gerealiseerd, van de verlaging van de tarieven die daaruit voortvloeit.

Bevorderen doelmatigheid kwaliteit van transport & optimaliseren kwaliteit van de transportdienst

94. In het hierboven beschreven systeem van maatstafconcurrentie speelt ook de kwaliteit een rol. In de parlementaire geschiedenis merkt de wetgever hierover het volgende op:

“Het wetsvoorstel voorziet met betrekking tot de regulering van tarieven voor het transport van gas dat bestemd is voor afnemers zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid van de Gaswet (kleinverbruikers) in dezelfde mogelijkheden om de kwaliteit van het transport in de regulering te betrekken als met betrekking tot de regulering van tarieven voor het transport van elektriciteit.”⁵⁶

en

“De vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm vindt plaats met behulp van een rekenmethode die hij 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 hij 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. De kwaliteit van de registratie en de rapportage moet aan bij ministeriële regeling vast te stellen eisen voldoen en netbeheerders worden in staat gesteld om via vrijwillige certificatie aannemelijk te maken dat zij hieraan voldoen. Zonder certificaat zal DTe de rapportage zelf toetsen.”⁵⁷

en

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 55.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54-55.

“Ook voor de gasnetwerken zal de kwaliteit van de netten expliciet in de regulering worden betrokken. De eigenschappen van de gasnetten en van het te distribueren product gas vragen om een specifieke aanpak, waarin naast leveringsonderbrekingen ook andere, voor de veiligheid en conditie van het net maatgevende grootheden, worden betrokken.”⁵⁸

en

“De aard van het te transporteren product gas eist een specifieke invulling van de kwaliteitsregulering. Zo zal het kwaliteitsbegrip bij gas in belangrijke mate veiligheidsaspecten betreffen die kenmerkend zijn voor het product gas.”⁵⁹

95. De Raad concludeert in hoofdstuk 9 dat een zinvolle invulling van de kwaliteitsterm op dit moment niet mogelijk is en dat de kwaliteitsterm derhalve op nul dient te worden gesteld. De kwaliteitsterm heeft diensgevolge geen invloed op de inkomsten van een netbeheerder.

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

96. In deze paragraaf legt de Raad uit hoe maatstafconcurrentie zich vertaalt in een x -factor, een q -factor en wat de rol van rekenvolumina is. Deze paragraaf is daarmee de laatste paragraaf met algemene informatie over de x -factor, q -factor en rekenvolumina. De Raad legt hieronder ook de relevantie van het begrip ‘totale inkomsten’ uit.
97. Met behulp van het systeem van maatstafconcurrentie kan de Raad een efficiëntiedoelstelling, oftewel een x -factor, bepalen voor iedere netbeheerder afzonderlijk. De Raad kan individuele x -factoren vaststellen om inkomstenverschillen per eenheid output tussen netbeheerders te laten verdwijnen. Ook bepaalt de Raad de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Het begrip ‘rekenvolumina’ heeft de volgende betekenis. De totale inkomsten van een netbeheerder worden berekend door de som van het product van de prijs en de hoeveelheid van elke dienst te berekenen. De hoeveelheid is hierbij voor elke dienst gelijk aan het ‘rekenvolume’. Dat is de verwachting van de Raad over het aantal eenheden dat de individuele netbeheerder van die dienst zal afzetten. De Raad baseert deze verwachting op de gerealiseerde afzet uit een of meerdere voorgaande jaren. De Raad past de x -factor, q -factor en de rekenvolumina toe door middel van de in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet neergelegde formule⁶⁰ (hierna: de wettelijke formule). Concreet betekent dit dat de x -factor en q -factor worden toegepast op de totale inkomsten van iedere netbeheerder afzonderlijk.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 19.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 55.

⁶⁰ Formule (1).

Op deze wijze heeft de wetgever ervoor gezorgd dat de voordelen van een optimale balans tussen doelmatigheid en kwaliteit in belangrijke mate aan de afnemers toekomen.

98. Volgens de wettelijke formule past de Raad de x -factor en de q -factor elk jaar toe op het product van de tarieven uit het voorgaande jaar en de rekenvolumina. 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 (in combinatie met de relevante inflatie) volgens de wettelijke formule het totale inkomstenniveau bepaald waarop de Raad in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x -factor en de q -factor toepast.⁶¹ Zodoende hebben de x -factor en de q -factor als volgt werking: vanuit de tarieven uit het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode en de rekenvolumina worden de totale inkomsten voor alle jaren in de reguleringsperiode bepaald.⁶² Toegepast op de vierde reguleringsperiode betekent dit het volgende. Via toepassing van de x -factor, q -factor en de rekenvolumina zorgt de Raad ervoor dat hij de totale inkomsten van een beginniveau voorafgaand aan de reguleringsperiode, dus voor het jaar 2010 (hierna: begininkomsten), naar een eindniveau aan totale inkomsten voor het jaar 2013 (hierna: eindinkomsten) brengt. Op basis van de totale inkomsten in de jaren gedurende de reguleringsperiode stelt de Raad, met inachtneming van de rekenvolumina, jaarlijks de tarieven vast. Op deze wijze past de Raad de x -factor, de q -factor en de rekenvolumina toe.
99. De Raad stelt voor elke netbeheerder de x -factor, de q -factor en de rekenvolumina vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar (hierna: reguleringsperiode). Over de duur van de vierde reguleringsperiode merkt de Raad het volgende op. De Raad stelt, met behulp van de methoden in dit besluit, de x -factor, de q -factor en de rekenvolumina voor elke netbeheerder afzonderlijk vast voor de reguleringsperiode die loopt van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013. Het begrip 'eindinkomsten' in het voorgaande randnummer betreft dus de inkomsten voor het jaar 2013. De vierde reguleringsperiode bestrijkt een periode van drie jaar. Met een relatief korte reguleringsperiode zorgt de Raad er voor dat de inkomsten van netbeheerders zo snel als mogelijk in lijn gebracht worden met het op dit moment geschatte efficiënte kostenniveau. Hiermee worden de doelstellingen van de wetgever spoedig bereikt. Bovendien biedt een korte reguleringsperiode eerder dan een langere reguleringsperiode de gelegenheid om de reguleringsystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Kortom: de Raad vindt het wenselijk om een zo kort mogelijke termijn voor de reguleringsystematiek te hanteren.

⁶¹ Formule (2).

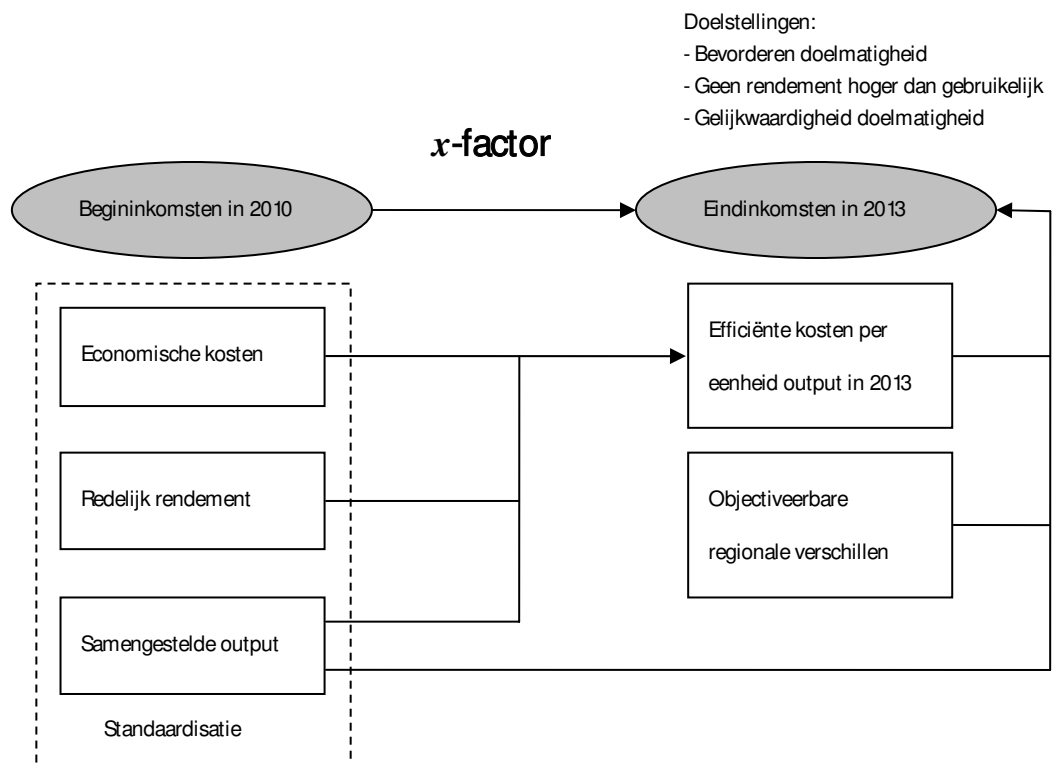
⁶² Voor de vierde reguleringsperiode is dit toegelicht in de formules (3) tot en met (5).

8 Methode tot vaststelling van de x -factor

100. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de verschillende onderdelen van de methode tot vaststelling van de x -factor. De Raad zal de daarbij gemaakte keuzes motiveren. De Raad is van oordeel dat alle onderdelen samen resulteren in een methode, waarmee de doelstellingen van de wetgever zo goed mogelijk behaald kunnen worden. De Raad heeft acht wijzigingen doorgevoerd in de methode tot vaststelling van de x -factor (zie ook paragraaf 6.5).

8.1 Kernbegrippen

101. In figuur 1 beschrijft de Raad de samenhang tussen een aantal kernbegrippen van de methode tot vaststelling van de x -factor. Dit heeft als doel om de onderlinge relaties tussen de kernbegrippen te verduidelijken.



Figuur 1: Schematische weergave van de samenhang tussen een aantal kernbegrippen

102. De kernbegrippen in figuur 1 hangen op de volgende wijze samen. De Raad beoogt aan het einde van de vierde reguleringsperiode (het jaar 2013) de doelstellingen van de wetgever zo veel als mogelijk te behalen. De Raad verwerkt deze doelstellingen in de hoogte van de eindinkomsten. De eindinkomsten zijn daarom door de Raad gelijk gesteld aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2013. Elke netbeheerder krijgt daarom slechts een vergoeding voor de efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement, per eenheid output en een vergoeding voor kosten die veroorzaakt worden door ORV's. Met behulp van de *x*-factor zorgt de Raad er voor dat de begininkomsten in het jaar 2010 zich ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2013. Voordat de Raad deze hele exercitie doorvoert, standaardiseert hij de prestaties van de netbeheerders.
103. Hieronder licht de Raad de kernbegrippen toe. Een nadere uitwerking volgt in latere paragrafen.

Standaardisatie van prestaties

104. De *gestandaardiseerde economische kosten* zijn de economische kosten die de Raad met behulp van de Regulatorische Accounting Regels voor Regionale Netbeheerders Gas⁶³ (hierna: RAR) gestandaardiseerd heeft.
105. De Raad definieert het *redelijk rendement* als het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als de regionale netbeheerders gas in het economisch verkeer gebruikelijk is.
106. De Raad definieert de *samengestelde output* als een eenduidige norm voor de prestaties van de netbeheerders. Deze norm is een eenduidige waardering van de afzet van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Voorbeelden zijn de capaciteit van de aansluitingen (in kubieke meter gas per uur per jaar) en het aantal afnemers. Met behulp van de samengestelde output maakt de Raad de kosten van netbeheerders vergelijkbaar. Dit gebeurt door de gestandaardiseerde economische kosten aan de samengestelde output te relateren.

Begininkomsten

107. De Raad definieert de *begininkomsten* van de vierde reguleringsperiode voor elke netbeheerder afzonderlijk als de totale inkomsten voor het jaar 2010, zoals die volgens de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet gebruikt

⁶³ Om financiële prestaties van de regionale netbeheerders gas goed met elkaar te kunnen vergelijken is een standaard voor verslaggevingregels noodzakelijk. De standaard voor verslaggevingregels wordt uitgewerkt in de RAR. Deze worden regelmatig geactualiseerd. Zie www.energiekamer.nl.

worden ter bepaling van de totale inkomsten voor het jaar 2011. De begininkomsten zijn zodoende gelijk aan het product van de (voor correcties geschoonde) tarieven in het jaar 2010 en de rekenvolumina voor de vierde reguleringsperiode.

Eindinkomsten

108. De *eindinkomsten* definieert de Raad als de inkomsten die in het jaar 2013 voor elke netbeheerder afzonderlijk resulteren nadat in de drie jaren van de vierde reguleringsperiode, te weten 2011, 2012 en 2013, de *x*-factor is toegepast.⁶⁴ De Raad beoogt de *x*-factor zodanig vast te stellen dat de eindinkomsten een niveau hebben waarbij de Raad de beoogde doelstellingen van de *x*-factor zo veel als mogelijk bereikt. Dit betekent dat de totale inkomsten 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.
109. De *efficiënte kosten per eenheid output* zijn die kosten per eenheid output (inclusief een redelijk rendement en exclusief kosten voor ORV's) waarvan de Raad vindt dat netbeheerders die noodzakelijk moeten maken om aan hun wettelijke taken te kunnen voldoen. Bovendien is volgens de Raad sprake van een doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders indien zij niet meer kosten per eenheid output maken dan deze efficiënte kosten per eenheid output.
110. De Raad definieert ORV's als verschillen in kosten tussen netbeheerders die veroorzaakt worden door regionaal objectiveerbare factoren. Dit zijn factoren waarmee slechts een 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.

8.2 Standaardisatie van prestaties

111. De Raad standaardiseert de prestaties van netbeheerders op drie manieren: standaardisatie van economische kosten door uniforme verslaggevingregels te bepalen, standaardisatie van het redelijk rendement en standaardisatie van de afzet door een uniforme outputmaatstaf te bepalen.
112. Omdat de Raad vanaf de vierde reguleringsperiode voor het eerst de gasaansluitdienst opneemt in de reguleringsystematiek, geeft de Raad in paragraaf 8.2.4 aan op welke wijze hij de gestandaardiseerde activawaarde van de gasaansluitingen en de

⁶⁴ Formule (6).

gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor gasaansluitingen bepaalt. Daarnaast maakt de Raad in paragraaf 8.2.4 nog enkele andere opmerkingen met betrekking tot standaardisering van kosten en vergoedingen betreffende de gasaansluitdienst.

8.2.1 Economische kosten

113. De Raad maakt kosten van netbeheerders vergelijkbaar door netbeheerders te verplichten hun financiële gegevens te verstrekken aan de Raad conform de door de Raad vastgestelde RAR. De resulterende kosten noemt de Raad gestandaardiseerde economische kosten.
114. De Raad onderscheidt twee categorieën in de kosten van een netbeheerder: operationele kosten en kapitaalkosten. De som van beide categorieën vormt de totale kosten van een netbeheerder.⁶⁵ De operationele kosten die de Raad hanteert zijn gelijk aan de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten.
115. Aan het begin van de tweede reguleringsperiode heeft de Raad voor elke netbeheerder de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) van het gastransportnet aan het begin van het jaar 2004 berekend op basis van historische gegevens en een standaardmethode. Deze GAW behandelt de Raad in de berekeningen als een investering uit het jaar 2004.
116. Omdat de Raad met een reële WACC rekent, indexeert de Raad voor elk investeringsjaar de kapitaalkosten (afschrijvingen plus rendement) met de relevante inflatie (hierna: consumentenprijsindex, cpi). Voor het jaar 2009 bijvoorbeeld berekent de Raad de kapitaalkosten nu als volgt. Hij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan afzonderlijk. Het jaar waarin een bepaalde investering is gedaan noemt de Raad een investeringsjaar. Voor elk investeringsjaar vóór het jaar 2009 berekent de Raad de reële waarde van de investeringen uit dat jaar aan het begin van 2009. Vervolgens vermindert hij deze met de reële afschrijvingen in het jaar 2009 op die investeringen, zodat de reële waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2009 resulteert. Voor het investeringsjaar 2009 berekent de Raad de reële waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2009 door de waarde van de investeringen te verminderen met de waarde van de afschrijvingen. Voor elk investeringsjaar berekent de Raad de reële WACC over de reële waarde aan het eind van het jaar 2009. De reële kapitaalkosten zijn

⁶⁵ Formule (7).

nu de som van het reële rendement en de reële afschrijvingen. Vervolgens indexeert de Raad deze reële kapitaalkosten per investeringsjaar met de relevante cpi('s).⁶⁶

8.2.2 Redelijk rendement

117. Om de tekst overzichtelijk te houden, bespreekt de Raad hieronder alleen de algemene uitgangspunten die de Raad hanteert bij het vaststellen van het redelijk rendement. De gedetailleerde beschrijving van de methode voor de berekening van het redelijk rendement staat in Bijlage 2.
118. Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet heeft de x -factor onder meer als doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk (een 'redelijk rendement'). De Raad stelt het redelijk rendement gelijk aan de zogenaamde 'Weighted Average Cost of Capital' (hierna: WACC)⁶⁷ van een efficiënt gefinancierde netbeheerder. De WACC is een percentage dat voor iedere netbeheerder gelijk is.
119. De Raad acht het van belang om in dit besluit een transparante en voorspelbare reguleringssystematiek neer te leggen. Onderdeel hiervan is een stabiele en transparante methode voor de berekening van de WACC. Om deze redenen hanteert de Raad voor het bepalen van de WACC voor de regionale netbeheerders gas de methode in de derde reguleringsperiode als basis.
120. Zoals vermeld in randnummer 72, betreffen de wijzigingen een actualisatie en twee aanpassingen van parameters binnen het redelijk rendement. De wijzigingen van de methode waarop de Raad het redelijk rendement berekent betreffen de parameters inflatie en 'gearing'. De methode voor het bepalen van de inflatie is aangepast om beter aan te sluiten bij de referentieperioden voor de bepaling van de andere parameters van het redelijk rendement. De gearing is het percentage vreemd vermogen ten opzichte van het totale vermogen. De methode voor het bepalen van de gearing is aangepast om duidelijker aan te sluiten bij een marktconforme financieringsstructuur.
121. De Raad is zich bewust van het feit dat het van groot belang is dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een hoger dan redelijk rendement behalen, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een lager dan

⁶⁶ Formule (8) en (9), alsmede de opmerking in Bijlage 1 direct na formule (9).

⁶⁷ Formule (10).

redelijk rendement behalen. Hierdoor zijn netbeheerders niet in staat een marktconforme vergoeding te betalen aan de vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte van de netbeheerders zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om kapitaal ter beschikking te stellen. Noodzakelijke investeringen, en daarmee de leveringszekerheid, kunnen daardoor in het geding komen.

122. De WACC stelt efficiënte bedrijven in staat om een redelijk rendement te behalen op het geïnvesteerde vermogen dat benodigd is als vergoeding voor de vermogensverschaffers. De WACC is een procentuele vergoeding op het geïnvesteerde vermogen. De WACC omvat zowel een vergoeding voor het geïnvesteerde vreemd vermogen als voor het geïnvesteerde eigen vermogen. De gehanteerde WACC is om deze reden een gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van het eigen vermogen, op basis van een door de Raad vastgestelde gearing die voor alle netbeheerders gelijk is.
123. Bij de vaststelling van de WACC is het van belang dat de Raad een vergoeding vaststelt die redelijk kan worden geacht voor de hoogte van de vermogenskosten van de netbeheerders in de komende reguleringsperiode. Dit betekent dat de vast te stellen WACC idealiter “forward-looking” zou moeten zijn, waarbij de Raad anticipeert op toekomstige ontwikkelingen. De Raad beschouwt echter historische (“backward-looking”) gegevens als het beste vertrekpunt voor voorspellingen van de toekomst, omdat de objectiviteit en stabiliteit van “forward-looking” gegevens onvoldoende te waarborgen is. De waarden van de parameters in het verleden vormen dan ook de basis voor de berekening van de WACC. Een belangrijk criterium voor de vast te stellen parameters is dat deze, al dan niet in onderlinge samenhang, in voldoende mate robuust dienen te zijn voor mogelijke ontwikkelingen op financiële markten gedurende de reguleringsperiode. De Raad bereikt dit door de schattingen van variabelen op voldoende conservatieve wijze uit te voeren. Derhalve neemt de Raad de ontwikkeling van individuele parameters over verschillende referentieperioden in het verleden in ogenschouw, waarbij een balans wordt gezocht tussen de representativiteit van de gemiddelde waarden van historische gegevens uit meer recente jaren en de stabiliteit van gemiddelde waarden van gegevens over een wat langere periode. Waar nodig weegt de Raad ook prognoses van gerenommeerde organisaties mee bij het vaststellen van de toekomstige waarden van de parameters. Tot slot houdt de Raad rekening met de mogelijke onzekerheid over de hoogte van de diverse parameters door, waar relevant, bandbreedtes te hanteren.
124. De Raad baseert de WACC op de WACC van een netbeheerder die zich efficiënt financiert in plaats van op de werkelijke vermogenskosten van de netbeheerders. Deze aanpak sluit

aan bij de wet waarin wordt geëist dat 'de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk'⁶⁸.

125. In lijn met de door de Raad toegepaste reguleringsystematiek, stelt de Raad een zogenaamde reële WACC vóór belasting vast. Het hanteren van een reële WACC betekent dat de WACC geen vergoeding bevat voor de inflatie.⁶⁹ Dit is niet nodig, omdat de tarieven van de netbeheerders jaarlijks met de inflatie meestijgen. Wel bevat de gehanteerde WACC een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting.⁷⁰
126. De methode voor de berekening van de WACC is gebaseerd op rapporten van het onafhankelijke onderzoeksbureau Oxera Consulting Ltd. (hierna: Oxera)⁷¹ en het onderzoeksbureau Reckon LLP (hierna: Reckon)⁷². Om een WACC vast te kunnen stellen die zoveel mogelijk representatief is voor de verwachte ontwikkelingen in de vierde reguleringsperiode, streeft de Raad er naar recente ontwikkelingen in de parameters bij de totstandkoming van dit besluit mee te nemen. Om deze reden heeft de Raad aan Oxera gevraagd om een rapport op te stellen waarin recente ontwikkelingen in de parameters van de WACC zijn opgenomen. Dit rapport heeft de Raad op 5 februari 2010 ontvangen.⁷³
127. Op verzoek van de Raad heeft Oxera de methode voor de bepaling van de inflatie en de gearing nader onderzocht. De Raad heeft de methode voor het bepalen van de gearing laten onderzoeken door de gearing van vergelijkbare bedrijven te analyseren. De Raad heeft de gearing aangepast om duidelijker aan te sluiten bij een marktconforme gearing. Daarnaast heeft de Raad de methode voor de vaststelling van de inflatie aangepast, om beter aan te sluiten bij de risicovrije rente in de WACC berekening. De Raad vindt de rapporten van Oxera betrouwbaar en van goede kwaliteit. Afgezien van de wijzigingen in de bepaling van de inflatie en de hoogte van de gearing, hanteert de Raad voor het bepalen van de WACC voor de regionale netbeheerders gas dezelfde methode als in de derde reguleringsperiode.

⁶⁸ In het bijzonder artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

⁶⁹ Formule (11).

⁷⁰ Formule (12).

⁷¹ Oxera, *Updating the WACC for energy networks, Methodology paper*, 2 februari 2010, www.energiekamer.nl (hierna: Oxera (2010b))

⁷² Reckon, *Second opinion on draft WACC decision for gas distribution*, 25 juni 2010, www.energiekamer.nl

⁷³ Oxera, *Updating the WACC for energy networks, Quantitative analysis*, 5 februari 2010, www.energiekamer.nl (hierna: Oxera (2010a))

128. Daarnaast heeft de Raad Reckon gevraagd om een second opinion uit te voeren op de WACC zoals neergelegd in het ontwerp-besluit en op de zienswijzen van de belanghebbenden. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen. Ten eerste is naar aanleiding van zienswijze 14⁷⁴ van RENDO de historische referentieperiode voor inflatie in overeenstemming gebracht met de referentieperiode voor de risicovrije rente. Dit heeft geleid tot een opwaartse aanpassing van de WACC met 0,1%-punt ten opzichte van de resulterende hoogte van de WACC uit het ontwerp-besluit. Ten tweede is als gevolg van de second opinion de bandbreedte van de gearing omgedraaid. Deze aanpassing heeft, door afronding, geen effect op de hoogte van de WACC. Ten slotte is er als gevolg van de second opinion discussie ontstaan over de marktrisicopremie. Dit heeft eveneens geen effect op de hoogte van de WACC. De aanpassingen worden in Bijlage 2 bij dit besluit nader toegelicht.
129. De methode waarmee de Raad de WACC bepaalt staat in Bijlage 2 beschreven. De Raad geeft hierbij per parameter een motivering voor de gemaakte keuzes. Uit deze methode volgt de WACC. De Raad stelt de reële WACC (voor belasting) voor regionale netbeheerders gas voor de vierde reguleringsperiode vast op 6,2%. In de derde reguleringsperiode was de WACC voor regionale netbeheerders gas 5,5%. De verandering in de WACC wordt met name veroorzaakt door de actualisatie van de onderliggende parameters, zodat de parameters de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt reflecteren.

8.2.3 Samengestelde output

130. De Raad definieert de *samengestelde output* als een eenduidige norm voor de prestaties van de netbeheerders. Deze norm is een eenduidige waardering van de afzet van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Op deze wijze maakt de Raad prestaties van netbeheerders vergelijkbaar.

Wegingsfactoren

131. De Raad berekent de samengestelde output voor de vierde reguleringsperiode door de verschillende afzetten te waarderen met een bepaalde *wegingsfactor* en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.⁷⁵
132. De wegingsfactor geeft voor elke afzet weer in welke mate deze afzet kosten met zich meebrengt, om op deze manier de verschillende afzetten te wegen.

⁷⁴ Bijlage 4, zienswijze 14 “De inflatie dient geactualiseerd te worden”

⁷⁵ Formule (13).

133. Voor bijna alle verschillende afzetcategorieën gebruikt de Raad de gecorrigeerde gestandaardiseerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2010 als wegingsfactor. Dit doet de Raad omdat de tarieven kostengeoriënteerd zijn en dus als beste schatting kunnen dienen voor de mate waarin een bepaalde categorie kosten veroorzaakt. Alleen voor de tarieven van de gasaansluitdienst wijkt de Raad hier vanaf en op de afzetcategorieën voor de EHD netten van Enexis en Zebra wordt een correctie toegepast. In het navolgende licht de Raad dit toe.

Gasaansluitdienst

134. Over de samengestelde output met betrekking tot de gasaansluitdienst merkt de Raad ten eerste op dat hij de tarieven 2010 bepaalt aan de hand van de methode die de Raad aangeeft in randnummer 187.
135. Ten tweede merkt de Raad het volgende op. Omdat de tarieven behorende bij de transportdienst sinds enkele jaren worden gereguleerd en de tarieven behorende bij de gasaansluitdienst tot aan de vierde reguleringsperiode nog niet, veronderstelt de Raad dat de tarieven behorende bij de transportdienst in meer of mindere mate kostengeoriënteerd zullen zijn dan de tarieven behorende bij de gasaansluitdienst. De Raad is daarom van mening dat de verschillende tarieven zeer mogelijk niet in gelijke mate iets zeggen over onderliggende kosten en dat ze ook niet als zodanig één op één met elkaar vergeleken kunnen worden in de samengestelde output. Derhalve beoogt de Raad om een eventueel onder- of overgewicht van de gasaansluitdienst in de samengestelde output te neutraliseren. De Raad doet dit door ten behoeve van de bepaling van de wegingsfactor de gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2010 behorende bij de gasaansluitdienst in twee stappen te corrigeren. In de eerste stap vermenigvuldigt de Raad genoemde tarieven met het quotiënt van de totale kosten van de sector met betrekking tot de gasaansluitdienst en het deel van de begininkomsten (zie paragraaf 8.4) dat gerelateerd is aan de gasaansluitdienst. Op deze wijze brengt de Raad de gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2010 behorende bij de gasaansluitdienst dicht bij het huidige kostenniveau. In een tweede correctie deelt de Raad de met de eerste correctie aangepaste tarieven door het quotiënt van de totale kosten van de sector met betrekking tot de transportdienst en het deel van de begininkomsten dat gerelateerd is aan de transportdienst. Door deze tweede correctie brengt de Raad de met de eerste correctie aangepaste gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2010 in lijn met het kostenniveau van de transportdienst. Op deze wijze bewerkstelligt de Raad dat ten behoeve van de bepaling van de samengestelde output de wegingsfactoren behorende bij de gasaansluitdienst zo veel als mogelijk in dezelfde mate kostengeoriënteerd zijn als die van de transportdienst. Daardoor is een eventuele onbalans tussen het gewicht van de gasaansluitdienst en het gewicht van de

transportdienst in de samengestelde output geneutraliseerd. De twee genoemde correctiefactoren tezamen noemt de Raad de balansfactor⁷⁶.

Capaciteitstarief

136. Op 1 januari 2009 is het volledige capaciteitstarief voor kleinverbruikers ingevoerd. Dit brengt een nieuwe basis voor de outputmeting met zich mee, omdat de Raad output baseert op tariefdragers. Dit doet hij omdat hij de tariefdragers ziet als kostendragers. Immers, op basis van artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet stelt de Raad tarieven vast met het uitgangspunt dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken. De invoering van het volledige capaciteitstarief voor kleinverbruikers is mede ingegeven door de behoefte om een juiste invulling te kunnen geven aan de kostenoriëntatie uit genoemd wetsartikel. Hiermee kan de Raad tevens nauwkeuriger de output meten. Door de invoering van het capaciteitstarief wordt de prestatie van netbeheerders vanaf 2009 voor alle afnemers alleen nog gemeten op basis van de capaciteit van de aansluitingen en het aantal afnemers. In de jaren 2006, 2007 en 2008 werd er door netbeheerders bij kleinverbruikers naast het vastrecht zowel een capaciteitsafhankelijk als een verbruiksafhankelijk tarief in rekening gebracht. De Raad heeft op basis van ingebrachte zienswijzen in Bijlage 4 uitvoerig gemotiveerd waarom de Raad van oordeel is dat het baseren van de samengestelde output op capaciteit tot een goede methode leidt.⁷⁷
137. De samengestelde output van de jaren 2006 tot en met 2009 wordt gebruikt om de gerealiseerde productiviteitsverandering van de netbeheerders te bepalen. Om de productiviteitsverandering te kunnen meten is het noodzakelijk dat de samengestelde output voor elk jaar is gebaseerd op dezelfde outputfactoren. Om de prestaties door de jaren heen vergelijkbaar te maken, heeft de Raad ervoor gekozen de samengestelde output van de jaren 2006 tot en met 2009 te baseren op de meest recente tariefdragers, omdat hij deze ziet als de beste indicator voor de mate waarin kosten worden veroorzaakt. Derhalve past de Raad op de aantallen aansluitingen voor de afnemerscategorieën voor de jaren 2006, 2007 en 2008 de rekencapaciteiten toe zoals vanaf 1 januari 2009 conform de Tarieencode Gas gelden.
138. Bij de opgegeven aantallen aansluitingen voor het jaar 2006 bestaat er één categorie ($< 10 \text{ m}^3/\text{h}$, jaarverbruik vanaf 500 Nm^3 en $< 7.500 \text{ Nm}^3$) die vanaf het jaar 2007 is uitgesplitst

⁷⁶ Formule (14) en (15).

⁷⁷ Bijlage 4, zienswijze 17 "Rekencapaciteit voor kleinverbruikers en capaciteitstarief"

in twee categorieën, die ook worden gehanteerd bij het capaciteitsstarief.⁷⁸ De Raad heeft gemeend de opgegeven aantallen aansluitingen voor het jaar 2006 te moeten splitsen om de volumes vergelijkbaar te maken met de latere jaren. Voor de toerekening naar de twee resulterende categorieën hanteert de Raad de verhouding zoals volgt uit de opgegeven data voor het jaar 2007. De Raad is van mening hiermee een redelijke invulling te geven aan de categorieën bij de tariefdragers voor het capaciteitsstarief voor het jaar 2006. Dit betreft tevens een wijziging ten opzichte van het ontwerp-besluit.

139. De Raad kiest er zodoende voor om de samengestelde output ten behoeve van de productiviteitsmeting over de jaren 2006 tot en met 2009 te baseren op capaciteit en aantallen afnemers. De output van de netbeheerders over de jaren 2006 tot en met 2009 is op deze manier goed vergelijkbaar.
140. Doordat de Raad niet langer uitgaat van verbruiksvolumes, is de graaddagencorrectie in dit besluit komen te vervallen. Deze correctie werd toegepast op de verbruiksvolumes om het effect van een mogelijke temperatuurontwikkeling op de productiviteitsverandering van netbeheerders te minimaliseren. Op afzet op basis van capaciteit is geen correctie voor temperatuurontwikkeling nodig, omdat temperatuur geen invloed heeft op de grootte van de aansluiting van een afnemer.

Correctie voor nacalculaties

141. De Raad berekent de wegingsfactoren voor de transportdienst door de tariefinkomsten van de netbeheerders voor het jaar 2010 te corrigeren voor nacalculaties uit de tariefbesluiten 2010⁷⁹ die betrekking hebben op te veel of te weinig ontvangen tariefinkomsten voor jaren voorgaand aan het jaar 2010.⁸⁰ De resulterende inkomsten per netbeheerder en per deelmarkt worden vervolgens gewogen naar de afzet. De Raad schat voor de berekening van de afzet voor het jaar 2010 de volumina voor het jaar 2010 door deze te baseren op de volumina voor het jaar 2009.⁸¹ De Raad doet dit omdat de gerealiseerde volumina voor het jaar 2010 bij vaststelling van de x -factoren nog niet bekend zijn. Deze gegevens zijn naar verwachting halverwege 2011 beschikbaar. De Raad

⁷⁸ Voor het jaar 2006 betreft dit de categorie $<10 \text{ m}^3/\text{h}$, jaarverbruik vanaf 500 Nm^3 en $<7.500 \text{ Nm}^3$. Vanaf het jaar 2007 worden de categorieën $<10 \text{ m}^3/\text{h}$, jaarverbruik vanaf 500 Nm^3 en $<4.000 \text{ Nm}^3$ en $<10 \text{ m}^3/\text{h}$, jaarverbruik vanaf 4000 Nm^3 en $<7.500 \text{ Nm}^3$ gehanteerd.

⁷⁹ Besluiten van 2 december 2009 met kenmerken 103319_3/ 15, 103319_4/ 11, 103319_6/ 17, 103319_7/ 13, 103319_8/ 15, 103319_10/ 15, 103319_9/ 12, 103319_11/ 14, 103319_12/ 12, 103319_13/ 18, 103319_14/ 11 en besluit van 17 december 2009 met kenmerk 103319_5/ 15, www.energiekamer.nl.

⁸⁰ Formule (16).

⁸¹ Formule (17).

corrigeert de inkomsten voor deze nacalculaties⁸² omdat de inkomsten uit deze nacalculaties volgens de reguleringssystematiek niet direct toe te schrijven zijn aan de inkomsten en kosten voor het jaar 2010. Het gaat hier namelijk om bedragen die dienen om te compenseren voor te veel of te weinig ontvangen tariefinkomsten in eerdere jaren. In de tariefbesluiten 2010 is tevens een nacalculatie verwerkt voor de totale inkomsten 2010.⁸³ Deze nacalculatie dient wel in de wegingsfactoren opgenomen te blijven, aangezien de inkomsten uit deze nacalculatie wel direct toe te schrijven zijn aan de inkomsten voor het jaar 2010.

142. De correctie voor nacalculaties van voor het jaar 2010 past de Raad uitsluitend toe op de inkomsten uit transportafhankelijke tarieven, omdat de nacalculaties uitsluitend effect hebben gehad op deze tarieven. De correctie bestaat er uit dat de Raad de tariefinkomsten per deelmarkt vermindert met het deel van de nacalculatiebedragen dat gelijk is aan het aandeel van de betreffende deelmarkt in de totale inkomsten uit transportafhankelijke tarieven voor het jaar 2010.⁸⁴ De tarieven voor vastrecht kleinverbruik en profielgrootverbruik staan voor de netbeheerders vast, waardoor tariefmutaties door nacalculaties niet op deze tarieven worden toegepast. Het toepassen van de correctie op tarieven voor vastrecht kleinverbruik en profielgrootverbruik zou daarom leiden tot minder representatieve tarieven. Deze correctie geldt dus niet voor de tarieven voor vastrecht kleinverbruik en profielgrootverbruik.⁸⁵ Voor de deelmarkt capaciteit grootverbruik standaardiseert de Raad de tarieven voor hoge en lage druk.

Extra Hoge Druk netten

143. Vanaf de derde reguleringsperiode is de reguleringssystematiek voor regionale netbeheerders gas ook toegepast op de EHD netten. De Raad heeft er, naar aanleiding van de zienswijze van DNWB, in de derde reguleringsperiode voor gekozen om de verschillende EHD netten als afzonderlijk outputcategorieën te behandelen.⁸⁶ Dit werd door de Raad expliciet bestempeld als een tussenoplossing waarbij hij tevens aangaf voornemens te zijn om de derde reguleringsperiode te gebruiken om tot een definitief

⁸² Gecorrigeerd wordt voor de nacalculaties Januari 2007, Eerste helft 2008, Totale inkomsten 2008, Totale inkomsten 2009, Tweede reguleringsperiode, Wijziging van de nacalculatie eerste helft 2008, Wijziging van de nacalculatie tweede reguleringsperiode, Lokale heffingen 2008 en Faillissement Go-Energy.

⁸³ Deze nacalculatie corrigeert het inkomstenniveau in 2010 op basis van oude x -factoren voor de derde reguleringsperiode gas naar het juiste inkomstenniveau in 2010 op basis van de gewijzigde x -factoren voor de derde reguleringsperiode gas.

⁸⁴ Formule (18).

⁸⁵ Formule (19).

⁸⁶ Besluit van 25 april 2008, randnummer 101.

oordeel te komen over de vergelijkbaarheid van de EHD netten. De Raad heeft daarom in de derde periode een onderzoek naar de EHD netten van DNWB, Enexis en Zebra uitgevoerd. Het doel was de wijze van factureren van deze netbeheerders aan hun afnemers op het EHD net in kaart te brengen, te bepalen of de afzet een goede indicator is voor de geleverde prestatie van elke netbeheerder op deze EHD netten en welke mogelijke andere indicatoren voor de prestatie er zijn. Deze informatie is naar de mening van de Raad noodzakelijk om een goed onderbouwd oordeel te kunnen vellen over de vergelijkbaarheid van de output van de drie EHD netten en, ingeval deze niet vergelijkbaar is, om alternatieve methoden te bepalen om de output vergelijkbaar te maken. Ter uitvoering van het onderzoek heeft de Raad de drie EHD netbeheerders uitgenodigd voor consultatiegesprekken, data bij hen opgevraagd en heeft de Raad vervolgens overlegd met de klankbordgroep en klantencontactgroep.⁸⁷

144. De Raad concludeert na onderzoek allereerst dat wegens verschillende wijzen van factureren de afzet van het EHD net van DNWB niet vergelijkbaar is met de afzet van de EHD netten van Enexis en Zebra. De Raad licht dit hieronder toe. De volumes op de EHD netten, welke worden gefactureerd door de EHD netbeheerders aan de netgebruikers, komen bij de drie netbeheerders op verschillende wijze tot stand. DNWB heeft aangegeven dat zij aan haar afnemers de door hen gecontracteerde capaciteit op het EHD net, vermenigvuldigd met het gereguleerde tarief, factureert. De gefactureerde volumes zijn daarmee gelijk aan de werkelijk gecontracteerde capaciteiten volgens de TarievenCode Gas. Enexis en Zebra hebben daarentegen aangegeven te factureren op basis van het contract dat zij vóór het begin van de regulering van de EHD netten (voor 1 januari 2008) zijn overeengekomen met hun shippers. Enexis en Zebra factureren dus aan shippers en niet aan de afnemers, zoals DNWB doet.⁸⁸ Voor Zebra betekent dit dat zij de overeengekomen totale jaarlijkse vergoeding voor haar diensten factureert aan haar shippers. De gefactureerde volumes die deze netbeheerder vervolgens aan de Raad moet opgeven, worden berekend door de totale jaarlijkse vergoeding te delen door het gereguleerde tarief. Deze volumes worden dus fictief bepaald door de netbeheerder en representeren niet de werkelijke afzet. Enexis factureerde tot 1 januari 2009 op gelijke wijze als Zebra, namelijk een totaalbedrag, maar heeft in 2009 de wijze van factureren aangepast. Per 1 januari 2009 factureert Enexis de contractueel vastgelegde vaste

⁸⁷ Voor meer informatie over de gevolgde procedure verwijst de Raad naar randnummer 305 in paragraaf 11.2 van dit besluit.

⁸⁸ Met de start van de regulering van de EHD netten in 2008 is DNWB begonnen met het opzeggen van de contracten met shippers en begonnen met het afsluiten van aansluit- en transportovereenkomsten met afnemers. DNWB heeft nu echter de intentie uitgesproken om de contracten met afnemers weer te ontbinden en weer een shipperovereenkomst aan te gaan met Delta Energy B.V.

capaciteit van hun pijp tegen het gereguleerde tarief aan de (enige) shipper. Beide netbeheerders geven aan dat zij niet beschikken over informatie ten aanzien van de daadwerkelijke afzet. De Raad concludeert hieruit dat de wijze van factureren verschilt en constateert tevens dat dit invloed heeft op de afzet van de verschillende EHD netbeheerders. De gevolgen hiervan worden hieronder nader toegelicht.

145. De constatering van de Raad dat de facturatie door de EHD netbeheerders verschillend wordt uitgevoerd, resulteerde in de vraag of de afzet in dit geval wel een goede indicator is voor de prestatie van de EHD netbeheerders. De afzet in de samengestelde output stelt de Raad gelijk aan de gefactureerde volumes. Doordat deze op verschillende wijzen tot stand komen heeft dit volgens de Raad ook direct invloed op de vraag of de afzet een goede indicator is voor de prestatie van de netbeheerder op het EHD net. DNWB factureert, zoals in het vorige randnummer is uitgelegd, de werkelijk gecontracteerde volumes, die volgens de Raad een goede indicator zijn voor de geleverde prestatie. In het geval van Enexis en Zebra gaat dit volgens de Raad niet op. Bij Zebra zijn de gefactureerde volumes de uitkomst van een rekenexercitie en deze hebben geen relatie met de door hen geleverde prestatie. Voor Enexis geldt ook dat de volumes niet de prestatie weergeven maar dat bij hen de gefactureerde volumes gelijk zijn aan de contractueel vastgelegde vaste capaciteit (welke niet gelijk aan de werkelijke afzet). De Raad heeft daarom in overleg met de drie netbeheerders gezocht naar andere prestatie-indicatoren, die wel meetbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn benutte capaciteit en technische capaciteit. Deze indicatoren bleken ofwel niet goed meetbaar of deden geen recht aan de kosten die de netbeheerders maken. Een belangrijke constatering daarbij was dat de Raad op dit moment ook juridisch niet de mogelijkheid heeft om het meten van de daadwerkelijk benutte transportcapaciteit bij Enexis en Zebra af te dwingen. De Raad concludeert daarom dat het op dit moment niet goed mogelijk is om de prestatie van Enexis en Zebra op hun EHD netten zodanig te bepalen dat deze vergelijkbaar is met de prestatie van DNWB, en zal daarom in de vierde reguleringsperiode verder onderzoeken hoe dit wel mogelijk gemaakt kan worden. De Raad streeft er daarbij naar om in de vijfde reguleringsperiode de EHD netten volledig in de reguleringsystematiek mee te nemen.
146. Het onderzoek samenvattend, concludeert de Raad dat de manier waarop de te factureren volumes worden bepaald, verschilt tussen DNWB enerzijds en Enexis en Zebra anderzijds. De consequentie van de wijze waarop de volumes worden bepaald is dat de prestatie van DNWB op haar EHD net wel goed meetbaar is via de gefactureerde volumes en dat dit bij Enexis en Zebra niet het geval is. De Raad ziet op dit moment juridisch gezien geen andere mogelijkheid tot het verkrijgen van specifieke meetgegevens die wel uitdrukking kunnen geven aan de door Enexis en Zebra geleverde

prestaties. De wijze waarop de Raad de resultaten van het onderzoek incorporeert in de bepaling van de wegingsfactoren wordt hierna toegelicht.

147. Voor de netbeheerders Enexis en Zebra geldt dat hun prestatie op de EHD netten niet meetbaar is. Hierdoor is het niet mogelijk de prestatie van elk van hen afzonderlijk te vergelijken met de prestatie van andere netbeheerders op EHD netten. De Raad kiest er daarom voor om de afzonderlijke afzetcategorieën voor deze twee EHD netten in de vierde reguleringsperiode te handhaven. Hierbij vindt de Raad het van belang dat deze manier van reguleren zo weinig mogelijk nadelige invloed heeft op de uitkomsten van de regulering voor de andere netbeheerders. Om hiervoor te zorgen, past de Raad voor de vierde reguleringsperiode een correctie toe op de wegingsfactoren van de afzetcategorieën van de EHD netten van Enexis en Zebra. Deze correctie zorgt er voor dat de uitkomsten voor andere netbeheerders zo veel als mogelijk gelijk zijn aan de uitkomsten die uit de reguleringsmethode zouden volgen wanneer de EHD netten van Enexis en Zebra er geen onderdeel van uit zouden maken.
148. De correctiefactor bewerkstelligt dat de samengestelde output van deze afzetcategorieën zo min mogelijk effect heeft op de hoogte van de efficiënte kosten per eenheid output (en daarmee op de eindinkomsten van elke netbeheerder). Dit houdt in dat de verhouding kosten en samengestelde output in het geval van deze EHD netten gelijk wordt gesteld aan de verhouding tussen kosten en samengestelde output voor de andere afzetcategorieën binnen de regulering. De kosten voor de twee EHD netten van Enexis en Zebra liggen vast, de samengestelde output voor deze netten wordt bepaald door de hoogte van de wegingsfactor voor deze afzetcategorieën. De samengestelde output voor de betreffende EHD netten wordt daarom op dusdanige wijze gecorrigeerd dat de efficiënte kosten per eenheid output voor deze twee EHD netten gelijk zijn aan de efficiënte kosten per eenheid output voor de andere netten binnen de regulering.⁸⁹ Door ervoor te zorgen dat de verhouding tussen kosten en samengestelde output voor deze EHD netten identiek is aan de verhouding tussen kosten en samengestelde output voor de andere netten gezamenlijk, heeft het meenemen van de EHD netten van Enexis en Zebra in de regulering zo min mogelijk effect op de efficiënte kosten per eenheid output. Het corrigeren van de samengestelde output voor de betreffende EHD netten wordt bewerkstelligd via de wegingsfactor van de betreffende afzetcategorieën van deze netten.
149. Voor de netbeheerder DNWB is uit onderzoek gebleken dat zijn prestatie op het EHD net wel meetbaar is. Tevens kwam in het onderzoek naar voren dat de afzet op dit EHD net vergelijkbaar is met de afzet binnen de deelmarkt telemetriegrootverbruik. De Raad is daarom van oordeel dat er voor de vierde periode voor DNWB geen gronden meer

⁸⁹ Formule (20), (21), (22) en (23).

bestaan om deze voor wat betreft het EHD net anders te behandelen dan de regionale netbeheerders op andere deelmarkten. De Raad heeft dan ook besloten de afzet van DNWB op haar EHD net op te nemen binnen de afzetcategorie telemetriegrootverbruik. Deze categorisering is in lijn met de tariefvaststelling voor DNWB in de jaren van de derde reguleringsperiode, waarbij is vastgesteld dat op basis van kostenoriëntatie de transportdienst op dit EHD net tegen hetzelfde tarief kon worden gefactureerd als de transportdienst op de overige netten voor telemetriegrootverbruik. Hieruit blijkt dat deze deelmarkten onderling vergelijkbaar zijn.

8.2.4 Gasaansluitdienst

150. Omdat de Raad vanaf de vierde reguleringsperiode voor het eerst de gasaansluitdienst opneemt in de reguleringsystematiek, moet in onderhavig besluit de GAW van de gastransportnetten worden uitgebreid met de GAW van de gasaansluitingen. Daarnaast dient de Raad een gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor gasaansluitingen te bepalen. Deze zaken en nog een aantal andere zaken zijn onderwerp van behandeling in het navolgende.

Gestandaardiseerde activawaarde

151. Als hierboven aangegeven, moet in onderhavig besluit de GAW van de gastransportnetten worden uitgebreid met de GAW van de gasaansluitingen (hierna: GAW gasaansluitingen). De Raad stelt derhalve in onderhavig besluit vast volgens welke methode hij voor elke netbeheerder de GAW gasaansluitingen zal bepalen.
152. De bepaling van de GAW gasaansluitingen vindt in principe één keer plaats (hierna: start-GAW gasaansluitingen). De Raad is zich bewust van het feit dat het van groot belang is dat de start-GAW gasaansluitingen op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge start-GAW gasaansluitingen leidt er namelijk toe dat netbeheerders een hoger dan redelijk rendement behalen, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage start-GAW gasaansluitingen leidt ertoe dat netbeheerders een lager dan redelijk rendement behalen. Hierdoor zijn netbeheerders niet in staat een marktconforme vergoeding te betalen aan de vermogensverschaffers en komen noodzakelijke investeringen en daarmee de leveringszekerheid mogelijk in het geding.
153. Voor de in het voorgaande randnummer bedoelde start-GAW gasaansluitingen neemt de Raad ultimo 2008 als peilmoment. Anders gezegd, de Raad stelt de start-GAW gasaansluitingen gelijk aan de GAW gasaansluitingen ultimo 2008 (hierna: GAW 2008). In Bijlage 3 bij onderhavig besluit licht de Raad in detail de methode tot vaststelling van de GAW 2008 toe.

154. Omdat de Raad jaarlijks de GAW gasaansluitingen actualiseert door bijtelling van investeringen en aftrek van afschrijvingen, is het van belang dat de Raad ook aangeeft hoe investeringen gedaan in 2008 of eerder regulatorisch dienen te worden afgeschreven (hierna: afschrijvingsschema per 2009). In Bijlage 3 bij onderhavig besluit licht de Raad de methode tot vaststelling van het afschrijvingsschema per 2009 toe.
155. De Raad merkt op dat de GAW 2008 en het afschrijvingsschema per 2009 per netbeheerder worden vastgesteld en niet voor de sector als geheel. De afschrijvingstermijn voor investeringen in gasaansluitingen is wel uniform over alle netbeheerders, zie het navolgende.

Wijzigingen op hoofdlijnen ten opzichte van het ontwerp-besluit

156. Ten opzichte van het ontwerp-besluit heeft de Raad een aantal zaken gewijzigd. Enkele wijzigingen betreffen de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009. Deze wijzigingen worden behandeld in Bijlage 3. In deze paragraaf en de navolgende randnummers behandelen we de overige wijzigingen op hoofdlijnen.
157. Ten eerste heeft de Raad in randnummer 36 van Bijlage 3 van het ontwerp-besluit aangegeven enige twijfels te hebben bij de interpretatie van gegevens van netbeheerders op basis waarvan de Raad de GAW's 2008 en het afschrijvingsschema's per 2009 vaststelt. De Raad kondigde in dat randnummer aan hier nader onderzoek naar te doen. De Raad heeft na het ter inzage leggen van het ontwerp-besluit meer accurate gegevens ontvangen van enkele netbeheerders over de historisch gebruikte afschrijvingstermijnen. Dit heeft geleid tot aanpassing van tabel 1 onder randnummer 154 van het ontwerp-besluit.
158. Ten tweede herziet de Raad in onderhavig besluit zijn voornemen uit het ontwerp-besluit om bij het vaststellen van de GAW's 2008, alsmede bij het actualiseren daarvan over de jaren 2009 en 2010, de betreffende investeringsbedragen te indexeren. Concreet, de Raad zal deze investeringsbedragen niet indexeren bij de vaststelling van de GAW's 2008 en bij het actualiseren daarvan over de jaren 2009 en 2010. De Raad maakt deze aanpassing naar aanleiding van een door Brattle verricht second-opinion onderzoek⁹⁰ op de methode tot vaststelling van de GAW 2008 en op de methode tot vaststelling van het

⁹⁰ Assessment of the method to determine the value of the regulatory asset base (gas connections) managed by the Dutch gas distribution network operators, The Brattle Group, 20 mei 2010 (hierna: Brattle of Brattle-onderzoek).

afschrijvingsschema per 2009. Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Raad in de periode maart tot en met mei 2010. De Raad bespreekt dit onderzoek in Bijlage 3.

159. Ten derde herstelt de Raad een aantal fouten in het ontwerp-besluit. Ten eerste berekent de Raad in randnummer 159 van het ontwerp-besluit de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan in 2008 of eerder foutief. Bij de weging dient de Raad namelijk per jaar de absolute waarde van de netto investeringen te nemen als gewicht in plaats van de netto investering zelf. Immers, het wegen met negatieve investeringen leidt er toe dat jaren met een negatieve investering niet correct bijdragen aan het bepalen van de gemiddelde leeftijd van investeringen. In onderhavig besluit herstelt de Raad deze fout.
160. Tot slot verplaatst de Raad de definitieve vaststelling van de gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen naar de besluiten tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (*x*-factor), de kwaliteitsterm (*q*-factor) en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld ingevolge artikel 81a, eerste lid, onderdelen a, b en c, van de Gaswet voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 (hierna: *x*-factorbesluiten 2011-2013). De Raad doet dit omdat hij bij nader inzien van oordeel is dat deze vaststelling slechts de numerieke uitkomst is van het toepassen van de methode zoals vastgesteld in onderhavig besluit en daarmee onderdeel is van de hoogte van de vaststelling van de *x*-factoren.

Gestandaardiseerde afschrijvingstermijn gasaansluitingen

161. In relatie tot randnummer 154 is tevens aan de orde dat de Raad aangeeft op welke wijze de Raad de afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vanaf 2009 standaardiseert en tot welke hoogte van de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn dit naar verwachting zal leiden in de *x*-factorbesluiten 2011-2013. De Raad merkt hierover het volgende op.
162. De Raad heeft op 17 november 2009 bij de netbeheerders geïnformeerd naar de lengte van de afschrijvingstermijn(en) die zij nu hanteren danwel in het verleden gehanteerd hebben voor gasaansluitingen. Na het ter inzage leggen van het ontwerp-besluit heeft de Raad van diverse netbeheerders hierover aanvullende informatie ontvangen. Onderstaande tabel geeft de respons weer van de netbeheerders na verwerking van de aanvullende informatie:

Tabel 1: historische en huidige afschrijvingstermijnen gasaansluitingen

| Netbeheerder | Respons op navraag naar beleid afschrijven aansluitingen |
|--------------|--|
| Cogas | 25 jaar voor heden en verleden. |
| DNWB | Sinds 1999 40 jaar, daarvoor 25 jaar. |

| Netbeheerder | Respons op navraag naar beleid afschrijven aansluitingen |
|----------------|--|
| Endinet O-B | 45 jaar in 2008, daarvoor 20 jaar. |
| Endinet R-E | 45 jaar voor heden en verleden. |
| Haarlemmermeer | 45 jaar in 2008, daarvoor 15 jaar. |
| Enexis | 41 jaar in 2008, daarvoor 25 jaar. |
| Intergas | Sinds 2006 45 jaar, daarvoor 15 jaar. |
| Liander | Gemiddeld 25 jaar tot en met 1998, 40 jaar vanaf 1999 tot en met 2004, daarna 50 jaar. |
| Rendo | 50 jaar vanaf 1988, dieper verleden is niet inzichtelijk. |
| Stedin | 25 jaar voor heden en verleden. |
| Westland | 25 jaar vanaf 1991, daarvoor 20 jaar. |
| Zebra | 25 jaar voor heden en verleden. |

163. Het algemene beeld dat de Raad opmaakt uit de respons van de netbeheerders is dat het merendeel van de netbeheerders één afschrijvingstermijn hanteert voor alle typen aansluitingen en dat een aantal netbeheerders in recente jaren deze termijn heeft verhoogd.
164. Vanuit het uitgangspunt van de reguleringssystematiek om economische kosten te standaardiseren, alsmede vanuit het uitgangspunt van vergelijkbaarheid zoals omschreven in Bijlage 3, acht de Raad het wenselijk om een uniforme gestandaardiseerde afschrijvingstermijn te hanteren voor alle typen aansluitingen en voor alle netbeheerders. De Raad stelt in dat verband vast dat alle netbeheerders reeds werken met een afschrijvingstermijn die uniform is over alle typen aansluitingen. Wel zal de Raad onderscheid maken tussen investeringen gedaan voor 2009 en investeringen gedaan vanaf 2009. Hiermee geeft de Raad opvolging aan de constatering dat netbeheerders in recente jaren hun afschrijvingstermijn hebben aangepast. De Raad legt de trendbreuk bij 2008/ 2009 omdat hij de start-GAW's gasaansluitingen gelijkstelt aan de GAW's 2008. Daarmee bepaalt de Raad de facto een uniforme afschrijvingstermijn voor het verleden (periode voorafgaand aan 2009) en het heden danwel de toekomst (periode vanaf 2009).
165. Gegeven de opmerkingen over de huidige en historische afschrijvingstermijnen zoals weergegeven in het voorgaande, bepaalt de Raad de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 en die voor investeringen gedaan vanaf 2009 als volgt.
166. Ten eerste merkt de Raad op dat hij de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 gebruikt voor het vaststellen van de

GAW's 2008. Dit laatste betekent dat de uitgangspunten die de Raad hanteert om de GAW's 2008 vast te stellen, zoals geformuleerd in Bijlage 3, eveneens van toepassing zijn op het vaststellen van de hoogte van deze gestandaardiseerde afschrijvingstermijn. In het bijzonder is daarbij het geformuleerde uitgangspunt van redelijkheid relevant. Toepassing van dit uitgangspunt betekent dat de GAW's 2008 hoog genoeg is om netbeheerders in staat te stellen om het efficiënte deel van de gestandaardiseerde kosten terug te verdienen en laag genoeg is om te voorkomen dat afnemers opnieuw betalen voor het aanleggen, saneren of wijzigen van een aansluiting voor zover daarvoor al betaald is. Omdat de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 en de GAW's 2008 positief zijn gecorreleerd, betekent toepassing van het uitgangspunt van redelijkheid dat een te lage vaststelling van deze gestandaardiseerde afschrijvingstermijn het belang van de netbeheerders schaadt en dat een te hoge vaststelling daarvan het belang van de afnemers schaadt.

167. De Raad bepaalt de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 door eerst voor alle netbeheerder het gewogen gemiddelde van de door de tijd heen gehanteerde afschrijvingstermijn te bepalen, waarbij gewogen wordt met de absolute waarde van de netto investeringen gedaan in de jaren voorafgaand aan het jaar 2009 en waarbij alleen die jaren meewegen waarvan, gegeven de afschrijvingstermijn gehanteerd in een jaar, de investeringen gedaan in dat jaar volledig zijn afgeschreven ultimo 2008. De gestandaardiseerde afschrijvingstermijn stelt de Raad vervolgens vast als het gewogen gemiddelde van deze uitkomsten, waarbij gewogen wordt met het aantal aansluitingen dat een netbeheerder in beheer heeft ultimo 2008. De Raad weegt hierbij met volumes en niet met financiële gegevens om te voorkomen dat verschillen in kosten of tarieven tussen netbeheerders van invloed zijn op de bepaling van de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn.
168. In aanvulling op randnummer 164, merkt de Raad nog op dat bij het bepalen van de GAW's 2008 het hanteren van een gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan in het verleden ook logisch is, omdat de gasnetten zich in de diverse verzorgingsgebieden vrijwel op een gelijke wijze hebben ontwikkeld en ongeveer even oud zijn (ruwweg: het huidige gasnet is eind jaren zestig en begin jaren zeventig grootschalig uitgerold en is vanaf dat moment geleidelijk meegegroeid met de ontwikkeling van de omvang van de bevolking). De Raad vindt bij het bepalen van de GAW's 2008 het hanteren van een gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 dus niet alleen een wenselijke, maar ook logische en zinvolle keuze.
169. Met betrekking tot het afschrijven van investeringen in de toekomst merkt de Raad op het van belang te vinden dat de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn zoveel als

mogelijk aansluit bij de huidige afschrijvingstermijnen van netbeheerders om een onnodige trendbreuk te voorkomen.

170. De gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vanaf 2009 stelt de Raad vast als het gewogen gemiddelde van de afschrijvingstermijnen zoals door netbeheerders gehanteerd in 2008, waarbij opnieuw gewogen wordt met het aantal aansluitingen dat een netbeheerder in beheer heeft ultimo 2008.
171. De Raad vindt dat hij met bovenstaande wijze van vaststelling van beide gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen een goede balans heeft gevonden tussen het belang om, gezien vanuit historisch perspectief, de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn niet te hoog of te laag vast te stellen en, met het oog op het heden en toekomst, aansluiting te vinden bij wat de gezamenlijke netbeheerders thans hanteren als afschrijvingstermijn.
172. Gegeven bovenstaande en de beschikbare gegevens op het moment van het nemen van onderhavig besluit, zal de Raad in de *x*-factorbesluiten 2011-2013, naar verwachting de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 vaststellen op 28 jaar en de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vanaf 2009 op 39 jaar. De Raad zal voor de leesbaarheid en begrip van onderhavig besluit (met inbegrip van Bijlage 3), in onderhavig besluit steeds uitgaan van deze 28, respectievelijk 39, jaar, maar stelt nadrukkelijk dat de definitieve vaststelling van de hoogte van de gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen onderdeel is van de *x*-factorbesluiten 2011-2013.

Verwerking ontvangen vergoedingen voor aanleg

173. Tot slot merkt de Raad op dat de EAV en de Meerlengtevergoeding een bijzondere positie innemen ten opzicht van de andere tarieven in de regulering. Hiermee bedoelt de Raad dat netbeheerders (in tegenstelling tot bijvoorbeeld transporttarieven) via de EAV en de Meerlengtevergoeding direct de kosten (en mogelijk meer of minder dan dat) vergoed krijgen van de afnemer voor wie de netbeheerder de aansluiting aanlegt. Omdat de RAR voorschrijft dat van derden ontvangen bijdragen in mindering worden gebracht op de geactiveerde kosten, ontstaat de situatie dat slechts de netto investering (kosten minus vergoedingen) gedaan in 2009 in het aanleggen van aansluitingen in de maatstaf terecht komt en niet de totale kosten hiervan zoals voor investeringen in het transportnet het geval is. Dit zou betekenen dat in de vierde reguleringsperiode EAV's en Meerlengtevergoedingen resulteren waardoor een netbeheerder niet in staat is om zijn efficiënte kosten te dekken. De Raad vindt dit laatste ongewenst omdat het tegen een belangrijk uitgangspunt van de reguleringssystematiek ingaat. Om dit ongewenste effect op te heffen voegt de Raad daarom de in 2009 ontvangen EAV en

Meerlengtevergoedingen toe aan de operationele kosten in 2009 van de netbeheerders. De in 2009 ontvangen EAV en Meerlengtevergoedingen komen aldus terecht in de maatstaf. Eventuele netto investeringen (positief danwel negatief) in het aanleggen van aansluitingen worden behandeld als alle andere investeringen in de reguleringssystematiek. Aldus kan een netbeheerder zijn efficiënte kosten terugverdienen. De Raad licht bovenstaande toe met een voorbeeld. Stel dat het aanleggen van elke aansluiting 1000 euro kost en dat netbeheerders voor elke aansluiting 900 euro aan EAV ontvangen plus 50 euro aan Meerlengtevergoeding. Dan is de netto investering gelijk aan 50 euro, zijnde 1000 euro (kosten) minus 950 euro (direct ontvangen vergoedingen). Indien de Raad slechts deze 50 euro als kapitaalkosten zou verwerken in de maatstaf, leidt dit, los van efficiëntie van kosten, tot een tariefruimte van ongeveer 50 euro voor EAV en Meerlengtevergoeding. Echter, daarmee kan de netbeheerder zijn kosten van 1000 euro niet dekken. Om te bewerkstelligen dat de netbeheerder dat wel kan, neemt de Raad de 950 euro aan ontvangen vergoedingen op in de operationele kosten opdat een tariefruimte ontstaat van 950 euro plus een vergoeding voor 50 euro kapitaalkosten. Indien in het voorbeeld de aanlegkosten zouden liggen op 800 euro, doet de netbeheerder een negatieve netto investering van 150 euro (zijnde 800 euro minus 950 euro) en telt de Raad onverminderd 950 euro op bij de operationele kosten.

Aansluitpuntpercentage

174. Ten behoeve van het bepalen van een aantal elementen van de reguleringssystematiek, zoals de begininkomsten (zie paragraaf 8.4) en de start-GAW's gasaansluitingen (zie Bijlage 3 en randnummer 150 en volgende), definieert de Raad het zogenaamde aansluitpuntpercentage. Dit percentage gebruikt de Raad om voor zware aansluitingen te bepalen welk deel (percentage) van de gemaakte kosten, de ontvangen vergoedingen en gedane investeringen met betrekking tot de aansluitdienst zijn toe te wijzen aan het aansluitpunt als onderdeel van de gehele aansluiting.
175. De Raad gebruikt het aansluitpuntpercentage in plaats van financiële gegevens over het aansluitpunt op te vragen bij de netbeheerders, omdat netbeheerders hebben aangegeven geen boekhouding bij te houden van het aansluitpunt als onderdeel van de aansluiting. Tot op heden was hiertoe voor hen ook geen aanleiding. Met ingang van de vierde reguleringsperiode zullen netbeheerders jaarlijks via de reguliere uitvraag van productiviteitsdata gevraagd worden naar financiële cijfers met betrekking tot het aansluitpunt. De Raad verwacht derhalve dat vanaf de vijfde reguleringsperiode het aansluitpuntpercentage niet meer nodig is.
176. De Raad heeft op 17 november 2009 bij de netbeheerders gevraagd naar hun inschatting van de hoogte van het aansluitpuntpercentage. Op basis van de respons stelt de Raad

het aansluitpercentage voor alle netbeheerders en voor alle categorieën van zware aansluitingen vast op 38,5%. In het navolgende motiveert de Raad dit.

177. Endinet O-B, Endinet R-E, Enexis, Haarlemmermeer, Intergas, Rendo en Stedin hebben een inschatting aangeleverd aan de Raad van de hoogte van het aansluitpuntpercentage in hun eigen situatie. De daarbij door genoemde netbeheerders algemene opmerking was dat financiële gegevens over sec het aansluitpunt nooit zijn geadmistriseerd zodat slechts een expertmatige inschatting kan worden gemaakt van het aansluitpuntpercentage. Onderstaande tabel geeft deze inschatting weer:

Tabel 2: inschattingen van het aansluitpuntpercentage

| Netbeheerder | Respons op navraag naar aansluitpuntpercentage |
|---------------------|---|
| Endinet O-B | Nieuwe aanleg G40/ G65 op lage druk: 43%; Sanering/ wijziging G40/ G65 op lage druk: 53%; Nieuwe aanleg G100/ G160 op lage druk: 33%; Sanering/ wijziging G100/ G160 op lage druk: 47%. |
| Endinet R-E | Nieuwe aanleg G40 op lage druk: 40%; Sanering/ wijziging G40 op lage druk: 36%; Nieuwe aanleg G65 op lage druk: 35%; Sanering/ wijziging G65 op lage druk: 32%; Nieuwe aanleg G100 op lage druk: 27%; Sanering/ wijziging G100 op lage druk: 25%. |
| Enexis | 10 tot 20% voor standaardaansluitingen. |
| Haarlemmermeer | Nieuwe aanleg G40/ G65 op lage druk: 54%; Sanering/ wijziging G40/ G65 op lage druk: 67%; Nieuwe aanleg G100/ G160 op lage druk: 42%; Sanering/ wijziging G100/ G160 op lage druk: 59%. |
| Intergas | Veelal lager dan 22% indien het aansluitpunt en de rest van de aansluiting wordt aangelegd door dezelfde partij, anders hoger. |
| Rendo | Gemiddeld voor lage en hoge : voor nieuwe aanleg 31%, voor sanering/ wijziging 33%. |
| Stedin | 19% in geval van nieuwe aanleg. |

178. Naar het oordeel van de Raad kan op basis van slechts bovengenoemde gegevens geen aansluitpuntpercentage rekenkundig worden geschat. In plaats daarvan gebruikt de Raad de gegevens om een bandbreedte te definiëren voor het aansluitpuntpercentage. Daarbij neemt de Raad 10% als ondergrens (opgave Enexis) en als bovengrens 67% (opgave Haarlemmermeer). Vervolgens stelt de Raad het aansluitpuntpercentage vast op het midden van deze bandbreedte, zijnde 38,5%.
179. De Raad heeft geen concrete aanleiding gevonden om met betrekking tot het aansluitpuntpercentage te differentiëren tussen aansluitcategorieën van zware aansluitingen. De Raad doet dit dan ook niet.

180. Verder merkt de Raad op het aansluitpuntpercentage te gebruiken voor toerekening aan het aansluitpunt van zowel gemaakte kosten als ontvangen vergoedingen voor en gedane investeringen in aansluitingen, ondanks dat het aansluitpercentage gebaseerd is op het kostenaandeel van het aansluitpunt en niet op vergoedingen of investeringen. De Raad doet dit omdat hij het redelijk acht dat in een gestandaardiseerde context de procentuele toerekening aan het aansluitpunt van vergoedingen en investeringen gelijkgesteld is aan de toerekening van kosten aan het aansluitpunt.
181. In aanvulling op het voorgaande randnummer merkt de Raad tot slot op dat hij waar relevant het aansluitpuntpercentage zal toepassen op alle activiteiten binnen de gasaansluitdienst, ondanks dat het aansluitpercentage slechts gebaseerd is op de activiteiten aanleg, sanering danwel wijziging (van het aansluitpunt). De Raad doet dit omdat hij het redelijk acht dat in een gestandaardiseerde context de procentuele toerekening van kosten, ontvangen vergoedingen en investeringen aan activiteiten binnen de aansluitdienst gelijkgesteld is aan een dergelijke toerekening bij de activiteiten aanleg, sanering danwel wijziging (van het aansluitpunt).

8.3 Vaststelling van de x -factor

182. Zoals beschreven in hoofdstuk 7 zorgt de x -factor er voor dat de totale inkomsten van netbeheerders zich tijdens de vierde reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.⁹¹
183. De Raad zorgt er voor dat de x -factor bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de wetgever. Bij de bepaling van de eindinkomsten houdt de Raad namelijk rekening met wat een redelijk rendement is voor netbeheerders en op welke wijze de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid kan worden bevorderd.
184. Om de x -factor vast te kunnen stellen, beschrijft de Raad hieronder hoe hij de begininkomsten (zie paragraaf 8.4) en de eindinkomsten (zie paragraaf 8.5) berekent.

8.4 Begininkomsten

185. De begininkomsten van de vierde reguleringsperiode volgen direct uit de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet. Voor elke netbeheerder

⁹¹ Formule (24).

afzonderlijk zijn de totale inkomsten, voor de transportdienst en de aansluitdienst, voor het jaar 2010 gelijk aan het product van de tarieven in het jaar 2010 en de rekenvolumina voor de vierde reguleringsperiode⁹² (behoudens de opmerkingen hierover in het navolgende over de aansluitdienst).

186. De totale inkomsten voor het jaar 2010 dienen ter dekking van de kosten (inclusief een redelijk rendement) voor het jaar 2010. Voor het jaar 2010 deelt de Raad de totale inkomsten in twee componenten in, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten. De eerste component betreft de totale inkomsten die de netbeheerder op basis van de reguleringsystematiek mag terugverdienen om zijn kosten voor het jaar 2010 te dekken. De tweede component betreft eenmalige verrekeningen met betrekking tot de totale inkomsten van jaren die geen betrekking hebben op 2010, maar op voorgaande jaren. In deze jaren hebben netbeheerders kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in de desbetreffende jaren. De Raad heeft via een nacalculatie voor elke netbeheerder bepaald welk bedrag dit betrof en op basis van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet de tarieven van de netbeheerders gecorrigeerd voor dit bedrag. Het nagecalculeerde bedrag diende daarbij niet ter dekking van kosten die in het jaar 2010 zijn gemaakt door netbeheerders, maar diende als opslag op het tarief voor het jaar 2010 om de in de voorgaande jaren gemaakte kosten te dekken. Daarom is de Raad van mening dat dit nagecalculeerde bedrag geen onderdeel dient uit te maken van de begininkomsten. Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet is het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt de Raad daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor de tariefcorrecties op basis van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet.⁹³ Indien de Raad de ongecorrigeerde tarieven zou gebruiken, dan zouden netbeheerders de komende reguleringsperiodes in feite inkomsten blijven houden voor kosten die al gedekt zijn. De Raad acht dit in strijd met het principe van kostenoriëntatie⁹⁴. Deze correctie is in lijn met de correctie die de Raad ook al in randnummer 141 toepaste.
187. Zoals hierboven aangegeven gebruikt de Raad de tarieven in het jaar 2010 om de begininkomsten vast te stellen. Ten aanzien van de gasaansluitdienst merkt de Raad op dat hij daarbij, in tegenstelling tot transporttarieven, voor 2010 geen tarieven kan vaststellen omdat in 2010 de aansluittarieven nog niet worden gereguleerd. Derhalve kan de Raad in onderhavig besluit niet uitgaan van eventueel beschikbare informatie over de aansluittarieven zoals die gelden in 2010. De Raad lost dit op door de aansluittarieven

⁹² Formules (25), (26) en (27).

⁹³ Formule (26).

⁹⁴ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet.

2010 te schatten als de aansluittarieven zoals die gelden in 2009 omdat de Raad hierover wel informatie (realisaties) heeft kunnen opvragen bij de netbeheerders. De Raad indexeert vervolgens deze schatting waarbij hij gebruik maakt van dezelfde indexering die hij heeft gebruikt om in de tariefbesluiten de transporttarieven voor 2010 te bepalen.⁹⁵

188. In navolging van randnummer 187 merkt de Raad voorts op dat met betrekking tot de gasaansluitdienst met ingang van de vierde reguleringsperiode nieuwe tariefcategorieën (hierna: 2011-tariefcategorieën) gelden voor alle netbeheerders, zie randnummer 75. De Raad heeft op basis van een informatieverzoek gedaan aan de netbeheerders op 30 november 2009 echter geconstateerd dat deze tariefcategorieën niet geheel overeenkomen met de tariefcategorieën die de netbeheerders in 2009 hanteerden (hierna: 2009-tariefcategorieën) dan wel dat niet elke netbeheerder voor elke 2009-tariefcategorie een eenduidig tarief hanteerde in 2009 (hierna: 2009-tarief). Daarmee is het niet mogelijk om de 2009-tarieven één-op-één af te beelden op de nieuwe 2011-tariefcategorieën. De Raad gaat hier voor elke specifieke netbeheerder en voor elke specifieke 2011-tariefcategorie als volgt mee om. De Raad stelt allereerst de som van alle ontvangen vergoedingen in 2009 vast die direct gerelateerd zijn aan het rekenvolume (zoals bepaald in hoofdstuk 10) behorende bij de 2011-tariefcategorie. Vervolgens schat de Raad het 2009-tarief van de 2011-tariefcategorie als het quotiënt van deze som en het genoemde rekenvolume. Voor zware aansluitingen past de Raad tot slot nog het aansluitpuntpercentage (zie paragraaf 8.2.4) toe op de schattingen van de 2009-tarieven.

8.5 Eindinkomsten

189. De eindinkomsten definieert de Raad als de inkomsten die in het jaar 2013 voor elke netbeheerder afzonderlijk resulteren nadat in de drie jaren van de vierde reguleringsperiode de *x*-factor is toegepast. Hiermee beoogt de Raad de doelstellingen van de wetgever zo veel als mogelijk in het jaar 2013 te behalen.
190. De Raad stelt in dit besluit de gecumuleerde eindinkomsten van de netbeheerders gelijk aan de gecumuleerde kosten van de netbeheerders in het jaar 2013. Hiermee beoogt de Raad de kans op rendementen die substantieel hoger zijn dan in het economisch verkeer gebruikelijk zoveel als mogelijk te verkleinen. De Raad constateert dat deze keuze eveneens in lijn is met de doelstelling van de wetgever, aangezien de wetgever kostenoriëntatie als uitgangspunt noemt bij de vaststelling van de tarieven.⁹⁶

⁹⁵ Formule (27).

⁹⁶ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet.

191. Hierbij merkt de Raad op dat hij geen grondslag heeft om de totale inkomsten direct aan het begin van een reguleringsperiode gelijk te stellen aan een efficiënt kostenniveau. Door de wettelijke formule⁹⁷ is de Raad verplicht om jaarlijks de totale inkomsten uit gereguleerde tarieven te verminderen met de x -factor. Omdat een reguleringsperiode minimaal drie jaar en maximaal vijf jaar duurt, kan de Raad dus slechts geleidelijk de totale inkomsten laten ontwikkelen naar een efficiënt kostenniveau.

8.5.1 Gelijk speelveld

192. De x -factor heeft onder meer ten doel dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd.⁹⁸ 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 (zie hoofdstuk 7). Tariefverschillen die gebaseerd zijn op kostenverschillen die objectief verklaarbaar zijn, zijn hiervan uitgezonderd. De Raad 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 de Raad is sprake van een gelijk speelveld indien de inkomsten per eenheid output van netbeheerders gelijk zijn. De Raad bouwt daarom de eindinkomsten in het jaar 2013 op uit twee elementen, namelijk een vergoeding voor uniforme efficiënte kosten per eenheid output (zie paragraaf 8.5.2) en een vergoeding voor objectiveerbare regionale kostenverschillen (zie paragraaf 8.5.3).⁹⁹
193. De Raad merkt op dat het gelijke speelveld ziet op de gelijkheid van de inkomsten van netbeheerders en niet op de gelijkheid in kosten. Indien er namelijk sprake is van gelijke inkomsten per eenheid output, dus wanneer het gelijke speelveld is bereikt, hoeft het nog niet zo te zijn dat de netbeheerders ook gelijke kosten per eenheid output hebben. Door toepassing van de x -factoren op de inkomsten kan de Raad slechts bereiken dat de netbeheerders gelijke inkomsten per eenheid output verdienen. Met de x -factoren kan de Raad echter niet de kosten van netbeheerders beïnvloeden. Dat is aan de netbeheerders zelf.
194. De Raad heeft zich, aansluitend bij de beoogde doelstelling van de wetgever, ten doel gesteld dat alle netbeheerders gelijke inkomsten per eenheid output realiseren. Het feit dat de output van netbeheerders van jaar tot jaar kan veranderen beperkt de wijze

⁹⁷ Formule (1).

⁹⁸ Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

⁹⁹ Formule (28).

waarop de Raad het doel, dat gelijke inkomsten gelden voor vergelijkbare prestaties, kan nastreven. De beste mogelijkheid die de Raad heeft, is om het gelijke speelveld elke reguleringsperiode opnieuw te benaderen door uit te gaan van de meest recente data.

195. Indien de Raad echter kijkt naar de verhoudingen tussen inkomsten voor het jaar 2010 en output van het meest recente jaar, het jaar 2009, dan concludeert de Raad dat nog geen sprake is van een gelijk speelveld. Dit komt doordat de verhoudingen tussen inkomsten en output van netbeheerders zijn veranderd (zie het voorgaande randnummer). Een reden hiervoor is de overstap naar het volledige capaciteitstarief voor de output, terwijl de inkomsten van de netbeheerders nog (deels) gebaseerd zijn op prestaties bij een volume-afhankelijk tarief.
196. Gelet op hetgeen ook in bovenstaande randnummers is overwogen, zal de Raad voor de vierde reguleringsperiode individuele x -factoren vaststellen. Hiermee streeft de Raad ernaar het gelijke speelveld te bereiken op basis van de verhoudingen van inkomsten uit het jaar 2010 en output uit het jaar 2009 van netbeheerders. Om aan het einde van de vierde reguleringsperiode het gelijke speelveld zoveel als mogelijk te bereiken, berekent de Raad de eindinkomsten voor netbeheerders op basis van uniforme verwachte efficiënte kosten per eenheid output (inclusief een redelijk rendement) voor het jaar 2010.

8.5.2 Efficiënte kosten per eenheid output in 2010

197. In deze paragraaf bepaalt de Raad de efficiënte kosten per eenheid output (inclusief een redelijk rendement). Hiervan verwacht de Raad dat netbeheerders die kosten moeten maken om aan hun wettelijke taken te kunnen voldoen. Bij de berekening van de efficiënte kosten per eenheid output laat de Raad eventuele ORV's buiten beschouwing.

8.5.2.1 Gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf

198. De wijze waarop de Raad de maatstaf bepaalt, is niet gewijzigd ten opzichte van de derde reguleringsperiode. Net als in de derde reguleringsperiode hanteert de Raad de gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf. Kort samengevat is de Raad van oordeel dat het hanteren van gemiddelde prestaties als maatstaf voor de regulering van regionale netbeheerders de beste manier is om aan te sluiten bij het bereiken van de doelstellingen van artikel 81, eerste en tweede lid, van de Gaswet. In onderstaande randnummers licht de Raad dit toe.

199. De Raad past voor de bepaling van de *x*-factor maatstafconcurrentie toe. Bij de keuze voor de invulling van maatstafconcurrentie neemt de Raad de wettekst als uitgangspunt. De Raad maakt bij zijn keuze voor de gemiddelde prestaties als maatstaf gebruik van hetgeen in de parlementaire geschiedenis hierover is opgemerkt. Hieronder bespreekt de Raad de relatie tussen de maatstaf en elk van de doelstellingen van de wetgever.

Maatstaf en de doelstelling “geen rendement hoger dan gebruikelijk”

200. Allereerst bespreekt de Raad de relatie tussen de keuze voor het hanteren van de gemiddelde prestaties als maatstaf en de wettelijke doelstelling “geen rendement hoger dan gebruikelijk”. De Raad bepaalt het redelijk rendement onder meer door te bezien welk rendement vermogensverschaffers minimaal eisen voor investeringen in activiteiten die een risicoprofiel hebben dat vergelijkbaar is met het risicoprofiel van de regionale netbeheerders gas. Dit laat echter onverlet dat het in het economisch verkeer gebruikelijk is om een hoger rendement te behalen dan het rendement dat vermogensverschaffers minimaal eisen. Ook in de financieringstheorie en –praktijk wordt pas gesproken van winst, indien een bedrijf een rendement behaalt dat hoger is dan het rendement dat vermogensverschaffers minimaal eisen (het ‘minimaal geëiste rendement’).¹⁰⁰
201. Het feit dat bedrijven een hoger rendement kunnen halen dan het minimaal geëiste rendement is op een markt met concurrentie een essentiële prikkel voor ondernemerschap en innovatie, en uiteindelijk voor een doelmatige bedrijfsvoering. Op een markt met concurrentie zullen alle bedrijven in de sector streven naar een rendement dat hoger is dan het minimaal geëiste rendement. Kenmerkend voor een markt met concurrentie is ook dat behaalde rendementen die hoger zijn dan het minimaal geëiste rendement in beginsel van tijdelijke aard zijn.¹⁰¹ Indien één bedrijf een relatief hoog rendement behaalt, dan hebben de andere bedrijven in de sector immers een prikkel om hun eigen bedrijfsvoering doelmatiger in te richten, ofwel door zelf te innoveren ofwel door de werkwijze van het beter presterende bedrijf over te nemen. Deze prikkel is nog sterker voor bedrijven die een rendement behalen dat lager is dan het minimaal geëiste rendement. Tot slot heeft ook het best presterende bedrijf in de sector een prikkel om zijn voorsprong te behouden.
202. Kortom, de Raad concludeert dat het in het economisch verkeer gebruikelijk is dat op lange termijn het minimaal geëiste rendement wordt behaald. Bovendien kan er op korte termijn sprake van zijn dat hogere of lagere rendementen worden behaald dan het minimaal geëiste rendement. Het minimaal geëiste rendement in combinatie met

¹⁰⁰ Copeland (e.a.), *Valuation*, Third Edition, 2000, p. 143.

¹⁰¹ Muller (red.), *The dynamics of company profits: an international comparison*, Cambridge, 1990.

tijdelijke meer of minder rendementen vormen samen het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. De Raad vindt het dan ook redelijk dat netbeheerders op de lange termijn gemiddeld genomen het minimaal geëiste rendement behalen. Waar de Raad in dit besluit het redelijk rendement noemt, bedoelt hij dus tevens het minimaal geëiste rendement (de WACC). Daarbij vindt de Raad het redelijk dat netbeheerders door efficiëntievoordelen tijdelijk hogere rendementen dan het minimaal geëiste rendement kunnen behalen. De Raad vindt het ook redelijk dat netbeheerders tijdelijk lagere rendementen behalen dan het minimaal geëiste rendement als gevolg van efficiëntienadelen.

Maatstaf en de doelstelling "bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering"

203. Vervolgens merkt de Raad over de relatie tussen de keuze voor de maatstaf en de wettelijke doelstelling "bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering" het volgende op. De wetgever heeft aangegeven dat de bedoeling van de reguleringsystematiek 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 (zie paragraaf 5.1). Volgens de Raad zijn twee zaken relevant bij de invulling van de methodiek van maatstafconcurrentie. Ten eerste vindt de Raad dat het noodzakelijk is om netbeheerders die, relatief gezien, een doelmatige bedrijfsvoering hebben tijdelijk een hoger rendement toe te staan dan het redelijk rendement. Dit is namelijk in het economische verkeer op een markt met concurrentie de praktijk (zie randnummers 201 en 202). Bovendien komt dit overeen met de doelstellingen van de wetgever. De Raad wijst hiervoor op het volgende citaat uit de parlementaire geschiedenis: "*Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden*".¹⁰² Ten tweede vindt de Raad dat het beste invulling wordt gegeven aan de doelstellingen van de wetgever, indien netbeheerders een zo sterk mogelijke prikkel krijgen om de doelmatigheid van hun bedrijfsvoering te bevorderen. Dit is voor regionale netbeheerders het geval bij het hanteren van de gemiddelde prestaties als maatstaf. Netbeheerders hebben in dat geval namelijk een realistische mogelijkheid om beter te presteren dan de maatstaf. Omdat zij het rendement dat uitgaat boven het redelijk rendement zelf mogen behouden, ondervinden zij een sterke prikkel voor een doelmatige inrichting van hun bedrijfsvoering. Kortom, door de gemiddelde prestaties als maatstaf te hanteren, zorgt de Raad er voor dat, indachtig de doelstellingen van de wetgever, per reguleringsperiode de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders het sterkst wordt bevorderd. Dit is in mindere mate het geval indien de Raad de best presterende netbeheerders als maatstaf neemt. Een betere prestatie van een netbeheerder leidt dan namelijk niet per se tot een hoger rendement.

¹⁰² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, p. 13.

Maatstaf en de doelstelling “bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid”

204. De Raad vindt dat de keuze voor het hanteren van de gemiddelde prestaties als maatstaf ook past binnen de wettelijke doelstelling “bevorderen van de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid”. Door maatstafconcurrentie als reguleringsinstrument te kiezen, ondervindt iedere netbeheerder een prikkel om zijn bedrijfsvoering doelmatiger in te richten. Een netbeheerder die op een bepaald moment het best presterende bedrijf van de sector is, kan na verloop van tijd in prestaties worden geëvenaard of worden voorbijgestreefd door andere netbeheerders. De dynamiek bij maatstafconcurrentie is namelijk vergelijkbaar met die van een markt met concurrentie. Netbeheerders die minder doelmatig zijn dan de meest doelmatige netbeheerder zullen relatief eenvoudig hun achterstand kunnen inlopen. Bijvoorbeeld door zelf te innoveren of door de werkwijze van de beter presterende netbeheerders over te nemen. De beter presterende bedrijven zullen ook bij een maatstaf op basis van de gemiddelde prestaties dus altijd als richtpunt gelden. Op deze wijze bevordert de Raad de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders, zoals de wetgever nastreeft. Deze keuze van de Raad is ook in lijn met de doelstelling van de wetgever. Dit blijkt uit de volgende twee citaten van de Minister in de parlementaire geschiedenis: *“In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector”*¹⁰³ en *“De best presterende bedrijven zullen als richtpunt dienen voor hetgeen waaraan iedere overige netbeheerder dan wel vergunninghouder uiteindelijk zal moeten voldoen”*.¹⁰⁴ De Raad interpreteert deze opmerkingen van de wetgever als volgt. De best presterende netbeheerders zullen altijd dienen als richtpunt voor de andere netbeheerders, ongeacht of de best presterende bedrijven de maatstaf bepalen. Door aanscherping van de efficiëntiedoelstellingen in de loop van de tijd zal het best presterende niveau op enig moment uiteindelijk de norm kunnen worden. De keuze voor een maatstaf op basis van de gemiddelde prestaties draagt dus bij aan het bereiken van de doelstellingen van de wet.

Samenvatting relatie tussen maatstaf en wettelijke doelstellingen

205. Samenvattend is de Raad van oordeel dat een maatstaf op basis van de gemiddelde prestaties van alle regionale netbeheerders voor de regulering van deze netbeheerders het beste aansluit bij de Gaswet en de doelstellingen van de wetgever. De doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders wordt op deze wijze sterker bevorderd dan het geval zou zijn bij een maatstaf op basis van de ‘best practice’. Hiermee draagt deze keuze van de Raad bij aan het bereiken van de doelstellingen van de wet.

¹⁰³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

¹⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 4.

Aanvullende voordelen maatstaf op basis van gemiddelde prestaties

206. Tot slot merkt de Raad nog op dat er aanvullende voordelen zijn bij het gebruik van de gemiddelde prestaties als maatstaf.
207. Het eerste voordeel is dat de sector als geheel zijn kosten terugverdiend. Dit is niet zonder meer het geval bij een maatstaf op basis van de 'best practice'. Met zijn keuze zorgt de Raad er dus voor dat de prikkel voor een doelmatige bedrijfsvoering op termijn niet ten koste gaat van de kwaliteit van de distributienetten.
208. Het tweede voordeel is dat ook de netbeheerder met de 'best practice' een sterkere prikkel ondervindt om zijn bedrijfsvoering doelmatiger in te richten. Hij profiteert immers meer en langer, in vergelijking met een situatie waarbij hijzelf de maatstaf is, van de verbeteringen die hij heeft doorgevoerd in zijn bedrijfsvoering.
209. Daarnaast is een maatstaf op basis van gemiddelde prestaties robuuster. De Raad moet namelijk bepalen welk jaar hij als uitgangspunt neemt bij het berekenen van de prestaties van netbeheerders. De best presterende netbeheerder in het ene jaar hoeft dat in het daaropvolgende jaar niet te zijn. Om een enigszins arbitraire keuze te voorkomen, hanteert de Raad de gemiddelde prestaties als uitgangspunt.
210. Een laatste voordeel is dat de maatstaf op basis van gemiddelde prestaties robuuster is, omdat verschillen in kosten- en investeringspatronen tussen netbeheerders niet leiden tot onrealistisch hoge efficiëntiedoelstellingen. Een vereenvoudigd voorbeeld maakt dit duidelijk. Stel dat de efficiënte kosten per eenheid output gemiddeld 100 per jaar zijn. Netbeheerder A maakt in het eerste jaar 50 kosten per eenheid output, in het tweede jaar 150. Netbeheerder B kiest een ander investeringsmoment en heeft daarom een andere kostenspreiding: 150 per eenheid output in het eerste jaar en 50 in het tweede jaar. Op basis van de 'best practice' zou de maatstaf beide jaren 50 kosten per eenheid output zijn. Deze maatstaf is echter evident onrealistisch hoog; de efficiënte kosten per eenheid output bedragen immers 100. Door de maatstaf te baseren op een netbeheerder die in één specifiek jaar de laagste kosten heeft, bestaat het risico dat een niveau resulteert waarbij het voor geen enkele netbeheerder haalbaar is om de noodzakelijke kosten terug te verdienen. Door de maatstaf te baseren op gemiddelde prestaties, worden dergelijke patronen tussen netbeheerders voor een belangrijk deel geëlimineerd.

8.5.2.2 Berekening van de efficiënte kosten per eenheid output in 2013

211. De Raad bepaalt de verwachte efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2013 op basis van de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2010 en een verwachte

productiviteitsverandering.¹⁰⁵ De Raad schat voor de berekening van de output voor het jaar 2010 de volumina voor het jaar 2010 door deze te baseren op de volumina voor het jaar 2009.¹⁰⁶ De Raad doet dit omdat de gerealiseerde volumina voor het jaar 2010 bij vaststelling van de x -factoren nog niet bekend zijn. Deze gegevens zijn halverwege 2011 beschikbaar. Voor de productiviteitsverandering maakt de Raad onderscheid tussen de productiviteitsverandering voor de transportdienst en de gasaansluitdienst.¹⁰⁷ In randnummers 214 tot en met 220 gaat de Raad in op de productiviteitsverandering voor de transportdienst. In randnummers 221 en 222 gaat de Raad in op de productiviteitsverandering voor de gasaansluitdienst.

Efficiënte kosten per eenheid output

212. De efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2010 kan de Raad op het moment van vaststelling van de x -factoren niet berekenen op basis van data voor het jaar 2010, omdat de Raad op dat moment nog niet over data voor het jaar 2010 beschikt. Deze data zijn pas op zijn vroegst halverwege het jaar 2011 beschikbaar. De Raad kiest er daarom voor om de efficiënte kosten voor het jaar 2010 te baseren op de kostengegevens voor het jaar 2009. Hierop dient een aantal correcties te worden toegepast.¹⁰⁸ Ten eerste corrigeert de Raad de gestandaardiseerde kosten voor het jaar 2009 voor kosten voor de ORV om de efficiënte kosten behoudens ORV te berekenen. Daarnaast verwacht de Raad dat de netbeheerders in 2010 (het laatste jaar van de derde reguleringsperiode) op de transportdienst een productiviteitsverandering hebben gerealiseerd die even groot is als die uit voorgaande jaren. De Raad corrigeert daarom de gestandaardiseerde economische kosten van de transportdienst voor het jaar 2009 voor de in de jaren 2006 tot 2009 gerealiseerde productiviteitsverandering. Deze correctie wordt in principe tevens toegepast op de ORV's waarvan de kosten door de netbeheerder te beïnvloeden zijn. Als gevolg van een zienswijze voegt de Raad hieraan toe dat dit voor dit besluit geen praktische gevolgen heeft omdat er geen ORV's zijn erkend waarvan de kosten door de netbeheerders te beïnvloeden zijn.¹⁰⁹ Voor de aansluitdienst corrigeert de Raad niet de gestandaardiseerde economische kosten voor het jaar 2009 voor de productiviteitsverandering omdat deze dienst in 2010 nog niet feitelijk is gereguleerd. Ten slotte corrigeert de Raad de resulterende kosten voor inflatie om de kosten naar het juiste prijspeil te brengen. Echter voor de gasaansluitdienst indexeert de Raad daarbij slechts de operationele kosten en niet de kapitaalkosten, omdat deze dienst in 2010 nog niet gereguleerd is en de Raad, zoals hij aangeeft in Bijlage 3, geen indexering toepast op

¹⁰⁵ Formule (29).

¹⁰⁶ Formule (17).

¹⁰⁷ Formule (29).

¹⁰⁸ Formule (30) en (35).

¹⁰⁹ Bijlage 4, zienswijze 5 "ORV-kosten waarop de productiviteitsverandering wordt toegepast"

de gestandaardiseerde activawaarde van de gasaansluitingen (zou de Raad ook de kapitaalkosten indexeren zoals de operationele kosten, dan zou impliciet alsnog de gestandaardiseerde activawaarde geïndexeerd worden meegenomen).

Productiviteitsverandering

213. De Raad bepaalt de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2010 door de efficiënte kosten per eenheid output voor het jaar 2013 te corrigeren met een verwachte productiviteitsverandering over de jaren 2011 tot en met 2013. Deze verwachte productiviteitsverandering baseert de Raad op de gerealiseerde prestaties van netbeheerders in het verleden omdat het verleden de beste schatter is voor de toekomst. De Raad vindt het daarom redelijk om de gerealiseerde productiviteitsverandering uit het verleden als uitgangspunt te nemen voor de toekomstige productiviteitsverandering.¹¹⁰
214. De Raad berekent de gerealiseerde productiviteitsverandering over de jaren 2006, 2007, 2008 en 2009.¹¹¹ Bij het bepalen van de x -factoren voor de vierde reguleringsperiode beschikt de Raad namelijk over kostendata van netbeheerders van de jaren 2006, 2007, 2008 en 2009. Uit deze kostendata is af te leiden hoe productief elke netbeheerder is, met andere woorden, wat voor elke netbeheerder afzonderlijk de kosten per eenheid output zijn. Op basis van de kostendata van deze jaren kan de Raad per netbeheerder de verandering in productiviteit meten. Concreet gaat het dan om drie metingen van de productiviteitsverandering: één meting van het jaar 2007 ten opzichte van het jaar 2006, één meting van het jaar 2008 ten opzichte van het jaar 2007 en één van het jaar 2009 ten opzichte van het jaar 2008. Deze productiviteitsveranderingen verschillen vanzelfsprekend tussen netbeheerders. Immers, niet alle netbeheerders slagen erin om hun bedrijfsvoering op exact dezelfde wijze doelmatiger in te richten.
215. Om te komen tot de verwachte sectorbrede productiviteitsverandering voor de jaren 2010 tot en met 2013, berekent de Raad de gemiddelde gerealiseerde sectorbrede productiviteitsverandering voor de jaren 2006 tot en met 2009. De gemiddelde gerealiseerde sectorbrede productiviteitsverandering baseert de Raad op de drie genoemde metingen van productiviteitsveranderingen. Hierbij brengt hij een weging aan in deze metingen om de individuele ontwikkelingen te vertalen naar een gelijkmatige ontwikkeling voor de gehele sector.¹¹² De Raad gaat bij zijn methode voor het bepalen van de productiviteitsverandering uit van een methode die een geleidelijke productiviteitsontwikkeling nabootst. Omdat deze methode minder gevoelig is voor de

¹¹⁰ Formule (31).

¹¹¹ Formule (31).

¹¹² Formule (32).

timing van productiviteitsveranderingen (vroeg of laat in een reguleringsperiode), is de methode robuust en leidt tot evenwichtige uitkomsten.

216. De Raad berekent de gerealiseerde jaarlijkse productiviteitsverandering over een jaar door het relatieve verschil tussen kosten per eenheid output in dat jaar en het voorgaande jaar te bepalen.¹¹³ De kosten worden steeds uitgedrukt in het prijspeil van het eerste jaar.
217. Deze methode voor de berekening van de productiviteitsverandering, zoals bovenstaand beschreven, is grotendeels gelijk aan de wijze waarop de Raad de productiviteitsverandering in de derde reguleringsperiode heeft berekend. Specifiek merkt de Raad hier op dat ook in de vierde periode ervoor gekozen is om de kosten uit de deelmarkt EHD wederom niet mee te nemen in de berekening van de productiviteitsverandering. De reden hiervoor is dat het kosten betreft over twee jaren waarin er nog geen sprake was van regulering (jaren 2006 en 2007) en twee jaren waarin deze netten wel werden gereguleerd (vanaf 1 januari 2008). Ten opzichte van de derde reguleringsperiode zijn er verder vier wijzigingen.
218. Ten eerste werd in de derde reguleringsperiode de productiviteitsverandering gebaseerd op twee metingen, waar in de vierde reguleringsperiode drie metingen worden gebruikt. De Raad heeft voor de vierde reguleringsperiode meer betrouwbare data beschikbaar en acht het vanuit het oogpunt van robuustheid van de inschatting van de productiviteitsverandering wenselijk om deze op drie metingen te baseren.
219. Ten tweede wijzigt de Raad de berekening van de productiviteitsverandering door de kosten voor de jaren 2006 tot en met 2009 voor de productiviteitsverandering te corrigeren met de kosten voor de ORV lokale heffingen. De ontwikkeling in de kosten voor de ORV lokale heffingen is volgens de Raad niet representatief voor de productiviteitsverandering die de netbeheerders kunnen behalen op hun niet aan ORV's gerelateerde kosten. Daarnaast geldt dat door de nacalculatie van de ORV lokale heffingen gedurende de reguleringsperiode, de productiviteitsverandering geen effect heeft op de inkomsten gerelateerd aan de ORV lokale heffingen. De Raad is daarom van mening dat de bepaling van de productiviteitsverandering zonder de kosten voor de ORV lokale heffingen tot een betere inschatting leidt van de productiviteitsverandering, en dat de nacalculatie van de ORV lokale heffingen de conceptuele logica van het opnemen van deze kosten binnen de productiviteitsverandering wegneemt.

¹¹³ Formule (33) en (34).

220. Ten derde berekent de Raad de kapitaalkosten voor de productiviteitsverandering in de jaren 2006 tot en met 2009 met de WACC die geldt voor de periode 2011 tot en met 2013. In de derde reguleringsperiode werden de kapitaalkosten voor de jaren die gebruikt werden voor de meting van de productiviteitsverandering berekend met de WACC uit diezelfde jaren. Deze WACC was in die meetperiode constant. Omdat de WACC in de meetperiode 2006 tot en met 2009 niet constant is (in 2006 en 2007 was de WACC 6,8% en in 2008 en 2009 was de WACC 5,5%), zou gebruikmaking van de WACC uit deze jaren zorgen voor een onjuiste vaststelling van de productiviteitsverandering. Daarom heeft de Raad gekozen om een constante WACC te gebruiken voor de berekening van de kapitaalkosten ten behoeve van de schatting van de productiviteitsverandering voor de periode 2011 tot en met 2013. De Raad heeft gekozen voor de WACC die geldt voor de periode 2011 tot en met 2013 omdat deze WACC het beste past bij de schatting die gemaakt wordt voor de productiviteitsverandering voor deze periode.
221. De vierde wijziging bij de berekening van de productiviteitsverandering is de gasaansluitdienst. Bij de bepaling van de productiviteitsverandering zoals beschreven in de randnummers 213 tot en met 220 (hierna: PV-transportdienst-NG4R) heeft de Raad de productiviteitsverandering van de gasaansluitdienst in NG4R (hierna: PV-aansluitdienst-NG4R) nog niet betrokken. De Raad zal daartoe in het navolgende aangeven hoe hij de PV-Aansluitdienst-NG4R schat.
222. Tot aan de vierde reguleringsperiode is de gasaansluitdienst nog niet gereguleerd. Derhalve acht de Raad het niet opportuun om de productiviteitsverandering van de gasaansluitdienst tot aan de vierde reguleringsperiode representatief te veronderstellen voor de PV-aansluitdienst-NG4R. De Raad kiest er daarom voor om de productiviteitsverandering van de gasaansluitdienst tot aan de vierde reguleringsperiode niet te betrekken in de schatting van de PV-aansluitdienst-NG4R. In plaats daarvan schat de Raad de PV-aansluitdienst-NG4R op basis van productiviteitsveranderingen in vergelijkbare situaties. Concreet baseert de Raad zich daarbij op de productiviteitsverandering zoals gehanteerd in de derde reguleringsperiode (hierna: PV-NG3R). De Raad acht de PV-NG3R bruikbaar als basis voor de schatting van de PV-aansluitdienst-NG4R omdat het gaat om regionaal gasnetbeheer en om productiviteitsveranderingen gemeten niet lang na een overgang van een niet-gereguleerd regime naar een gereguleerd regime. De PV-NG3R heeft de Raad destijds vastgesteld op 3,445%. De Raad gebruikt deze waarde als schatting van de PV-

aansluitdienst-NG4R. Derhalve stelt de Raad de PV-aansluitdienst-NG4R vast op 3,4% (was 3,445% in het ontwerp-besluit, zie hierover Bijlage 4¹¹⁴).

223. De Raad heeft onderzocht of een correctie op de productiviteitsverandering toegepast dient te worden voor het geval de netbeheerders gedurende de meetperiode de individuele kostenverschillen hebben weggewerkt (hierna: catch-up correctie). De gemeten productiviteitsverandering kan mogelijk niet nog eens behaald worden indien de kostenverschillen kleiner zijn geworden dan het in de meetperiode weggewerkte verschil. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer in de meetperiode meer dan 50% van de kostenverschillen zijn weggewerkt. Een catch-up correctie is in ieder geval niet gerechtvaardigd wanneer minder dan 50% van de kostenverschillen zijn weggewerkt.
224. Om te bepalen of een catch-up correctie gerechtvaardigd is, heeft de Raad ten eerste gekeken naar de kostenverschillen tussen de netbeheerders. De Raad bepaalt voor iedere netbeheerder over alle jaren vanaf 2006 de kosten per eenheid output op basis van de gestandaardiseerde economische kosten en outputdata zoals die ook voor de productiviteitsverandering worden gehanteerd, waarbij de gestandaardiseerde economische kosten worden uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2006. Op basis van de kosten per eenheid output meet de Raad per jaar het gewogen gemiddelde verschil tussen de meest efficiënte netbeheerder en de andere netbeheerders.
225. Het gewogen gemiddelde verschil tussen de meest efficiënte netbeheerder en de andere netbeheerders bedraagt over het jaar 2006 0,167 euro in kosten per eenheid output. In het jaar 2009 bedraagt dit verschil 0,316 euro in kosten per eenheid output. Op basis van de resultaten van deze kostenverschillen concludeert de Raad dat het niet onredelijk is om van de regionale netbeheerders elektriciteit te verwachten dat, vanuit het oogpunt van individuele kostenverschillen, de gemeten productiviteitsverandering ook gedurende de vierde reguleringsperiode kan worden gerealiseerd. De Raad acht het om deze reden niet gerechtvaardigd om een catch-up correctie toe te passen.

8.5.3 Objectieveerbare regionale verschillen

226. De Raad houdt rekening met het bestaan van eventuele ORV's. Hiermee beoogt de Raad de wettelijke doelstelling "bevorderen gelijkwaardigheid in de doelmatigheid" te behalen. Door rekening te houden met eventuele ORV's zorgt de Raad er namelijk voor dat de inkomsten aansluiten op de kosten.

¹¹⁴ In het bijzonder Bijlage 4, zienswijze 25 "Productiviteitsverandering overschat besparingspotentieel"

Uitgangspunten bij de bepaling en verrekening van ORV's

227. De Raad hanteert de volgende 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:
- a. Significantie: is een mogelijke ORV substantieel? Substantieel is daarbij gedefinieerd als: de gemiddelde kosten voor dit ORV, uitgedrukt als percentage van de efficiënte gestandaardiseerde economische kosten, wijken voor ten minste één netbeheerder met meer dan 1%-punt af van het sectorgemiddelde.
 - b. 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.
 - c. Objectiveerbaarheid: is een mogelijke ORV objectief vast te stellen? Een ORV is objectiveerbaar indien de factor dan wel omstandigheid niet-beïnvloedbaar is door het management én indien het ORV objectief is vast te stellen. Ter verduidelijking geeft de Raad 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 de Raad wel als beïnvloedbaar.
228. Het tweede uitgangspunt is dat de verrekeningswijze van eventuele ORV's moet bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wetgever (zie paragraaf 5.1). Eén van deze doelstellingen is dat netbeheerders een redelijk rendement behalen, en niet een rendement dat hoger is dan in het economische verkeer gebruikelijk.¹¹⁵ Ook heeft de wetgever bepaald dat bij de tarieven van een netbeheerder het uitgangspunt is dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken.¹¹⁶ Volgens de Raad betekent dit dat sprake moet zijn van kostengeoriënteerde inkomsten. De Raad kiest er daarom voor om de totale inkomsten van iedere netbeheerder afzonderlijk zodanig te bepalen dat alleen de noodzakelijke kosten worden terugverdiend. Concreet betekent dit dat een netbeheerder zonder ORV alleen efficiënte kosten per eenheid output vergoed krijgt. Een netbeheerder met ORV krijgt daarentegen de efficiënte kosten per eenheid output én de kosten als gevolg van het ORV vergoed in zijn inkomsten. Door de inkomsten te koppelen aan de kosten van netbeheerders doet de Raad recht aan de wettekst.

¹¹⁵ Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

¹¹⁶ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet.

229. Het volgende voorbeeld illustreert het tweede uitgangspunt van de Raad. 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. De Raad constateert vervolgens dat netbeheerder B als gevolg van een ORV 20 aan kosten heeft. De Raad houdt vervolgens rekening met deze kosten in het reguleringssysteem. Concreet betekent dit dat 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 objectiveerbare kostenverschillen te vergoeden: 100 als de Raad geen rekening houdt met ORV's en 110 (90 plus 20) als de Raad 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. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij een netbeheerder die een vergoeding krijgt voor een ORV 'lokale heffingen', terwijl deze netbeheerder geen extra kosten heeft in de vorm van lokale heffingen. Het ontvangen van een vergoeding zou dan ingaan tegen de doelstelling van de wetgever. De wetgever heeft namelijk bepaald dat rendementen niet hoger mogen zijn dan in het economische verkeer gebruikelijk én dat sprake moet zijn van kostengeoriënteerde tarieven.
230. Het derde uitgangspunt is dat de Raad kosten voor ORV's vergoedt vanaf de eerstvolgende reguleringsperiode nadat zij door de Raad als ORV zijn aangemerkt. De Raad 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.
231. Het vierde uitgangspunt van de Raad 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 de Raad namelijk aanleiding zijn om opnieuw te toetsen of er nog wel sprake is van een ORV. Indien dat niet het geval is, dan krijgt de netbeheerder van de Raad geen inkomsten meer ter dekking van kosten die niet langer met deze factor zijn gemoeid.

232. Het vijfde en laatste uitgangspunt is dat de Raad elke reguleringsperiode opnieuw factoren als ORV kan identificeren. De Raad sluit namelijk niet uit dat er mogelijkereis in de toekomst nieuwe ORV's worden aangedragen door belanghebbenden, dan wel dat er nieuwe data beschikbaar komen met betrekking tot al onderzochte factoren waarvan tot op heden niet is bewezen dat deze daadwerkelijk als ORV aan te merken zijn. Indien een netbeheerder aannemelijk kan maken dat er een mogelijke ORV is, dan zal de Raad op dat moment beoordelen of en, zo ja, op welke wijze een (vervolg)onderzoek op zijn plaats is. Bij deze beoordeling zal de Raad tevens de kosten en baten van een dergelijke analyse betrekken.
233. De Raad gaat hieronder in op twee factoren waarvoor hij heeft onderzocht of deze voor regionale beheerders gas gezien moeten worden als ORV. Deze factoren zijn lokale heffingen en aansluitdichtheid.

Lokale heffingen

234. De Raad heeft, op basis van onderzoeksresultaten van het Engelse onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle)¹¹⁷, in het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders gas geconcludeerd dat de factor "lokale heffingen"¹¹⁸ voldoet aan de criteria van een ORV. De Raad heeft getoetst of de factor "lokale heffingen" voldoet aan de criteria van een ORV, zoals die zijn geformuleerd in randnummer 227 en verder. Dit betreft met name het criterium van significantie. Op grond van deze toets komt de Raad tot de conclusie dat thans de factor "lokale heffingen" nog voldoet aan de gestelde criteria. De Raad zal gedurende de vierde reguleringsperiode als volgt rekening houden met de hoogte van "lokale heffingen".¹¹⁹
235. De Raad acht het redelijk dat de netbeheerders in de vierde reguleringsperiode de kosten voor lokale heffingen in hun inkomsten vergoed krijgen. De begininkomsten omvatten reeds de ORV-component voor lokale heffingen omdat deze in de derde reguleringsperiode zijn opgenomen. De eindinkomsten voor de vierde reguleringsperiode bevatten tevens de kosten voor lokale heffingen. De Raad maakt gebruik van de gerealiseerde kosten voor lokale heffingen uit het jaar 2009 om de verwachte ORV-kosten voor de jaren 2010 en 2013 te berekenen.¹²⁰ De geschatte kosten voor lokale heffingen in 2010 zijn gelijk aan de hoogte van deze kosten van iedere

¹¹⁷ The Brattle Group, *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006 (hierna: Brattle 2006), www.energiekamer.nl.

¹¹⁸ Lokale heffingen bestaan uit precariobelasting en gedoogbelasting.

¹¹⁹ Formule (36).

¹²⁰ Formule (37).

netbeheerder afzonderlijk in het jaar 2010. De kosten in 2010 worden op hun beurt geschat door de kosten voor 2009 te infleren naar 2010.

236. De Raad is voornemens om de tarieven van netbeheerders jaarlijks te corrigeren voor lokale heffingen op grond van de bevoegdheidsgrondslag in artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet. Bij deze correctie houdt de Raad rekening met afwijkingen tussen geschatte en feitelijke gegevens (inclusief wettelijke heffingsrente) voor lokale heffingen gedurende de vierde reguleringsperiode.
237. Voor netbeheerders die lokale heffingen hebben afgekocht, berekent de Raad de kosten in het jaar 2009 als som van de jaarlijkse afschrijvingsbedragen en een redelijk rendement over het geïnvesteerd vermogen. Tevens schrijft hij de afgekochte lokale heffingen af volgens de afschrijvingstermijn uit de RAR. Deze bedraagt 20 jaar.
238. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin zij het kabinet verzoekt om de precariobelasting af te schaffen.¹²¹ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens om, namens het Kabinet, deze motie uit te voeren.¹²² In de derde reguleringsperiode hanteerde de Raad het uitgangspunt dat bij het wegvallen van de precariobelasting de factor “lokale heffingen” niet langer als een objectiveerbaar regionaal verschil zou worden aangemerkt. De Raad zet deze lijn voort in dit besluit. Indien gedurende de vierde reguleringsperiode de precariobelasting wegvalt, hanteert de Raad vanaf dat moment voor het berekenen van de tariefcorrectie een realisatie van nul voor de kosten voor precariobelasting.
239. Met betrekking tot de behandeling van de afgekochte lokale heffingen bij het wegvallen van de precariobelasting overweegt de Raad het volgende. Bij de beslissing om de kosten van afgekochte precario al dan niet op te nemen als ORV of binnen de maatstaf bestaat er een belangenafweging tussen de afnemers en de netbeheerders. De Raad 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. De Raad 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. De Raad acht het om deze reden gerechtvaardigd om na afschaffing van de precariobelasting voor het

¹²¹ Motie de Pater - van der Meer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 B, nr. 9.

¹²² Dit is in een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer medegedeeld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 26 213, nr. 17) en later bevestigd tijdens het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer met deze Minister van 7 maart 2008.

berekenen van de tariefcorrectie ook voor netbeheerders die precariobelasting hebben afgekocht een realisatie van nul te hanteren voor de kosten voor precariobelasting.

Aansluitdichtheid

240. Eén van de factoren die mogelijk als ORV dient te worden aangemerkt is aansluitdichtheid. Aansluitdichtheid is een maat voor het aantal aansluitingen en de spreiding van deze aansluitingen over het verzorgingsgebied van een netbeheerder. In het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode heeft de Raad vastgesteld dat hij op basis van Brattle 2006 aansluitdichtheid niet heeft kunnen aanmerken als ORV.
241. Mede naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen op het ontwerp-besluit voor de derde reguleringsperiode heeft de Raad bepaald dat de invloed van aansluitdichtheid op de kosten van netbeheerders nader onderzoek verdient. Begin januari 2007 heeft de Raad dit onderzoek opgestart. De uitkomsten van dit onderzoek waren niet tijdig gereed voor de vaststelling van het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode. Daarom heeft de Raad besloten, voor zover nodig en mogelijk, het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode uit te breiden indien de resultaten van het in 2007 gestarte onderzoek daar aanleiding toe gaven.
242. In de periode van 2007 tot en met de datum van vaststelling van het ontwerp van onderhavige besluit heeft de Raad een aantal onderzoeken laten uitvoeren. Op basis van de thans beschikbare informatie kan de Raad niet vaststellen dat aansluitdichtheid voor gasnetbeheerders als ORV moet worden aangemerkt. In het ontwerp-besluit heeft de Raad aangekondigd dat hij nader onderzoek zal doen naar de vraag of eventueel alsnog betrouwbare gegevens beschikbaar kunnen komen op basis waarvan de Raad een definitieve conclusie over deze kwestie kan trekken. Dit nadere onderzoek heeft uiteindelijk niet geleid tot betrouwbare gegevens voor vervolgonderzoek naar aansluitdichtheid. De eindconclusie van de Raad is dan ook onveranderd: de Raad ziet geen reden om aansluitdichtheid als ORV aan te merken. In de navolgende randnummers licht de Raad deze conclusie toe.

Uitkomsten onderzoeken naar aansluitdichtheid

243. De Raad heeft zich bij het bepalen van de opzet van het onderzoek naar aansluitdichtheid onder meer gericht op de aspecten die als belangrijk naar voren kwamen in Brattle 2006. Dit betekent dat de Raad extra aandacht heeft besteed aan de validatie van met name de benodigde technische data en dat hij met meerdere analysetechnieken de relatie tussen aansluitdichtheid en kosten heeft onderzocht.
244. Om te komen tot zo goed als mogelijk gevalideerde data heeft de Raad de accountants van drie netbeheerders betrokken bij het opstellen van de auditinstructie, behorende bij

het informatieverzoek voor de technische data, die nodig zijn voor het inhoudelijke onderzoek. Daarnaast heeft de Raad het accountantsbureau Mazars Paardekooper Hoffman N.V. (hierna: Mazars) gevraagd om hem te assisteren bij het opstellen van de auditinstructie voor de accountants van de netbeheerders, alsmede bij de beoordeling van de uiteindelijke accountantsrapportages van de netbeheerders. Mazars heeft in december 2008 zijn rapport¹²³ opgeleverd. De belangrijkste conclusie van Mazars is dat het niet aannemelijk is dat de technische data niet bruikbaar zijn voor de uitvoering van het onderzoek. De Raad heeft deze conclusie overgenomen.

245. Het inhoudelijk onderzoek naar de relatie tussen aansluitdichtheid en kosten heeft de Raad laten uitvoeren door internationale experts op economisch en technisch gebied van respectievelijk het Engelse onderzoeksbureau Frontier Economics en het Duitse onderzoeksbureau Consentec (hierna tezamen: Frontier). De Raad heeft hiertoe besloten vanwege de betrokkenheid van deze experts bij een soortgelijk onderzoek in Oostenrijk. De onderzoekers hebben hun eindrapport¹²⁴ eind april 2009 opgeleverd. Frontier concludeert dat op basis van de *beschikbare* data niet is vast te stellen dat aansluitdichtheid als een ORV moet worden aangemerkt. De reden hiervoor is dat de Raad, en daarmee de onderzoekers, niet beschikken over het absolute niveau van de aan aansluitdichtheid gerelateerde kosten van elke netbeheerder afzonderlijk (hierna: leidinggerelateerde kosten¹²⁵). Daardoor heeft Frontier geen analyses kunnen uitvoeren over de relatie tussen aansluitdichtheid en de leidinggerelateerde kosten. Frontier constateert echter ook dat er een relatie bestaat tussen aansluitdichtheid en de netlengte per aansluiting: een lage (respectievelijk hoge) aansluitdichtheid leidt tot gemiddeld meer (respectievelijk minder) netlengte per aansluiting. De precieze kwantificering was wederom niet mogelijk door het ontbreken van de leidinggerelateerde kosten. De Raad constateert dat de bevindingen van Frontier niet leiden tot een wijziging van zijn oorspronkelijke standpunt over ORV's in het algemeen noch tot een wijziging van zijn standpunt over aansluitdichtheid in het bijzonder. Wel heeft de Raad in de door Frontier gevonden correlatie tussen aansluitdichtheid en netlengte per aansluiting aanleiding gezien om een vervolgonderzoek in te stellen.

246. Mede naar aanleiding van de ingediende zienswijzen heeft de Raad de door Consentec uitgevoerde modelanalyse en de discussies over deze modelanalyse tijdens de

¹²³ Mazars, *Rapportage Onderzoek datavalidatie inzake aansluitdichtheid*, 10 december 2009, zie www.energiekamer.nl.

¹²⁴ Frontier Economics en Consentec, *Impact of connection density on regional cost difference for network operators in the Netherlands*, april 2009, zie www.energiekamer.nl.

¹²⁵ Vergelijkbaar met het begrip kabel- en lijngerelateerde kosten bij regionale netbeheerders elektriciteit.

bijeenkomsten van de klankbordgroep aansluitdichtheid nader bestudeerd. De Raad concludeert dat tussen de netbeheerders geen overeenstemming bestaat over cruciale aspecten (aannames/ uitgangspunten) van de uitgevoerde modelanalyse, zoals in ieder geval over: de aanname dat aansluitingen gelijk verspreid zijn over elk viercijferig postcodegebied van het verzorgingsgebied, de uit Oostenrijk overgenomen relatie tussen het aantal aansluitingen en de netlengte in kilometers, de relatieve verhouding tussen de eenheidskosten in dicht- en dunbevolkt gebied en welke kostenposten beïnvloed worden door aansluitdichtheid. De Raad acht een vervolg op de uitkomsten van de reeds uitgevoerde modelanalyse daarom niet zinvol.

247. Het in randnummer 245 genoemde vervolgonderzoek is uitgevoerd door D-Cision B.V. (hierna: D-Cision). D-Cision heeft in opdracht van de Raad onderzoek gedaan naar de wijze waarop de Raad de leidinggerelateerde kosten van elke netbeheerder afzonderlijk zou kunnen verkrijgen.¹²⁶ Deze data zijn nodig om tot een eventuele berekening te komen van de kosteneffecten van een van het gemiddelde afwijkende netlengte voor regionale netbeheerders, alsmede als inputdata voor een eventuele regressieanalyse tussen leidinggerelateerde kosten en aansluitdichtheid. D-Cision heeft zijn eindrapport¹²⁷ in juli 2009 opgeleverd.

D-Cision concludeert dat er twee acceptabele benaderingen zijn om de aan aansluitdichtheid gerelateerde *kapitaalkosten* te bepalen. De eerste benadering betreft het herleiden van de activawaarde van de aan aansluitdichtheid gerelateerde activa uit de activawaarde die de Raad bij aanvang van de reguleringsystematiek heeft vastgesteld (hierna: start-GAW). D-Cision merkt hierover echter op dat deze benadering minder geschikt lijkt voor gas, omdat de start-GAW niet in dezelfde mate van detail als bij elektriciteit is vastgesteld. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk om de activa die aan aansluitdichtheid zijn gerelateerd te isoleren van andere activa. De tweede benadering betreft een zogenaamde modelbenadering waarbij de kapitaalkosten afgeleid worden door de netwerklengte van elke netbeheerder te vermenigvuldigen met eenheidskosten (gedifferentieerd naar urbanisatiegraad omdat de kosten per urbanisatiegraad verschillen) en op basis van een leeftijdsprofiel van de netten worden vertaald in een boekwaarde.

Ten aanzien van de aan aansluitdichtheid gerelateerde *operationele kosten* constateert D-Cision dat deze kosten in de bedrijfsadministraties niet voor alle netbeheerders aan specifieke activa zijn gerelateerd én dat verschillende boekhoudprincipes gehanteerd zijn. D-Cision stelt daarom een pragmatische aanpak voor om deze kosten te bepalen, die inhoudt dat gerekend wordt met een vast percentage van de kapitaalkosten van elke

¹²⁶ Alsmede de kabel- en lijngerelateerde kosten voor regionale netbeheerders elektriciteit.

¹²⁷ D-Cision B.V., *Methoden om de pijp en leiding gerelateerde kosten te bepalen*, Zwolle, 7 juli 2009, zie www.energiekamer.nl.

netbeheerder afzonderlijk. D-Cision geeft niet aan welk percentage dat dan vervolgens zou moeten zijn.

De Raad heeft de bevindingen van D-Cision zorgvuldig bestudeerd. Op basis hiervan concludeert de Raad dat hij alleen de eerste benadering om de leidinggerelateerde kapitaalkosten te bepalen een acceptabele benadering vindt voor het vervolgtraject. De Raad licht dat hieronder toe.

248. De Raad is van mening dat eventueel vervolgonderzoek zou moeten leiden tot een inschatting van aan aansluitdichtheid gerelateerde kosten, die zijn vastgesteld op basis van soortelijke uitgangspunten als de kosten die de Raad in de huidige reguleringssystematiek gebruikt. De modelbenadering van de leidinggerelateerde kapitaalkosten voldoet hier niet aan. Deze benadering zal leiden tot een ander kostenbegrip, omdat met andere uitgangspunten gewerkt zal worden dan zoals gebruikt bij de vaststelling van de start-GAW. Ook is uit de door Consentec uitgevoerde modelbenadering gebleken dat over cruciale aannames ten aanzien van bijvoorbeeld eenheidsprijzen voor de aanleg van een kilometer net in een bepaald verzorgingsgebied en ten aanzien van welke kostenposten door aansluitdichtheid worden beïnvloed geen consensus bestaat bij de netbeheerders. Aangezien genoemde relaties niet op basis van feiten zijn vast te stellen, acht de Raad consensus wel nodig om tot een goed besluit te komen. De Raad vindt het dan ook niet wenselijk om deze benadering toe te passen. Ook de voorgestelde wijze om de leidinggerelateerde operationele kosten te benaderen, acht de Raad niet realistisch. Ten eerste wijst de Raad daarbij op het feit dat de netbeheerders in hun huidige administraties dergelijke kosten niet separaat bijhouden, zoals D-Cision aangeeft. Het direct opvragen van deze kosten door de Raad aan netbeheerders zal daarom niet tot een voldoende objectieve inschatting van deze kosten kunnen leiden. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van D-Cision dat niet op een voldoende objectieve wijze is vast te stellen met welk percentage van de kapitaalkosten de Raad zou moeten rekenen.
249. Deze overwegingen brengen de Raad bij de eerste benadering die D-Cision voorstelt, namelijk om de leidinggerelateerde kapitaalkosten te bepalen vanuit de start-GAW. In eerste instantie is de Raad het eens met de conclusie van D-Cision dat deze benadering minder geschikt is voor de gastransportnetten dan voor de elektriciteitsnetten. Immers, de start-GAW van de elektriciteitsnetten is verbijzonderd naar circa veertig onderliggende activacategorieën en voor de start-GAW van de gastransportnetten geldt dit niet. De Raad was bij de vaststelling van het ontwerp-besluit echter van mening dat vervolgonderzoek gerechtvaardigd was. De Raad werd hiertoe gebracht door zijn bevindingen bij het aansluitdichtheidsonderzoek voor elektriciteit. Voor elektriciteit heeft de Raad namelijk de start-GAW opgesplitst in een deel dat wel en een deel dat niet kabel- en lijngerelateerd is, waarmee de Raad vervolgens (met behulp van de

productiviteitscijfers van 2001 tot en met 2006) de kabel- en lijngerelateerde kapitaalkosten voor het jaar 2006 heeft bepaald. Op basis van de voorlopige regressieanalyse tussen de resulterende kapitaalkosten en aansluitdichtheid enerzijds en uit de toets op de ORV-criteria anderzijds merkte de Raad aansluitdichtheid bij elektriciteit aan als een ORV. Deze voorlopige bevinding bij elektriciteit is voor de Raad reden geweest om te onderzoeken of dezelfde benadering ook voor gas geldt.

250. In de periode tussen het moment van vaststelling van het ontwerp-besluit en onderhavig besluit heeft de Raad nader onderzocht of alsnog betrouwbare gegevens beschikbaar kunnen komen op basis waarvan de Raad een definitieve conclusie over deze kwestie kan trekken. Uit het nadere onderzoek van de Raad blijkt het volgende: de reeds beschikbare data zijn niet van een zodanig voldoende kwalitatief en gedetailleerd niveau dat het bepalen van leidinggerelateerde kosten tot objectieve uitkomsten leidt. Dit komt doordat de start-GAW bij de aanvang van de regulering niet in een groot aantal activacategorieën is ingedeeld. Daarnaast leveren de beschikbare kostendata geen eenduidig beeld op van de verdeling van de start-GAW over de verschillende gedefinieerde categorieën. Hierdoor is het niet mogelijk om voor gas op een lager niveau dan het totale kostenniveau de relatie tussen aansluitdichtheid en kosten te onderzoeken. De Raad heeft dit besproken tijdens een bijeenkomst van de klankbordgroep op 15 juni 2010. Het nadere onderzoek van de Raad leidt met bovenstaande niet tot een andere conclusies dan die uit het ontwerp-besluit. De Raad heeft niet kunnen vaststellen dat aansluitdichtheid voor gasnetbeheerders als ORV moet worden aangemerkt.
251. Voor de volledigheid merkt de Raad hier op dat hij inmiddels heeft besloten om aansluitdichtheid voor elektriciteit niet langer als ORV aan te merken. Met andere woorden, de Raad wijzigt het ontwerp-besluit voor elektriciteit op dit punt. Kort samengevat komt de Raad tot deze wijziging vanwege het beperkte aantal netbeheerders dat beschikbaar is voor de regressieanalyse en vanwege de grote impact van twee kleine netbeheerders op de regressielijn. Dit laatste heeft als gevolg dat de uitkomsten gevoelig zijn voor veranderingen en/of meetfouten in de data voor deze twee netbeheerders. De Raad concludeert dat de uitgevoerde regressieanalyse bij elektriciteit niet tot voldoende robuuste uitkomsten leidt, voor nu en voor de toekomst. Deze conclusie is ook relevant voor gasnetbeheerders. Immers, ook al zou de Raad in staat zijn geweest om tot betrouwbare gegevens te kunnen komen, dan is de robuustheid van een eventuele regressieanalyse op voorhand ook niet gegarandeerd. Hoewel er enkele gasnetbeheerders meer zijn dan elektriciteitsnetbeheerders, blijft het aantal netbeheerders beperkt en daardoor de impact van een of enkele (kleinere) netbeheerders groot. De Raad is dan ook van mening dat een regressieanalyse voor gas geen kans van slagen heeft.

252. Alles overwegende concludeert de Raad op basis van de uitgevoerde analyses, zowel de modelanalyse als het onderzoek naar betrouwbare data, dat niet vastgesteld kan worden dat aansluitdichtheid als ORV aangemerkt moet worden.
253. Bovenstaande conclusie van de Raad sluit niet uit dat in de toekomst eventueel wel een verband tussen aansluitdichtheid en efficiënte kosten van netbeheerders kan worden aangetoond. De Raad ziet vooralsnog zelf geen mogelijkheden om nader onderzoek naar een dergelijk verband te doen.

8.6 Tot slot

254. In dit hoofdstuk heeft de Raad een uitgebreide beschrijving gegeven van de methode tot vaststelling van de x -factor. Centraal in deze beschrijving staan de kernbegrippen begininkomsten en eindinkomsten. Door toepassing van de x -factor en de rekenvolumina wordt ervoor gezorgd dat de begininkomsten zich gedurende de drie jaren van de vierde reguleringsperiode geleidelijk naar de eindinkomsten ontwikkelen.
255. Het niveau van de eindinkomsten weerspiegelt de doelstellingen van de wetgever zo veel als mogelijk. Dit komt omdat de Raad de eindinkomsten gelijk stelt aan de efficiënte kosten per eenheid output in het jaar 2013 en aan de kosten voor eventuele ORV's. In de efficiënte kosten is onder meer een redelijk rendement verwerkt. Met het gelijkstellen van inkomsten aan de kosten beoogt de Raad enerzijds te voorkomen dat de netbeheerders een substantieel hogere winst behalen dan de Raad redelijk acht en anderzijds te bewerkstelligen dat netbeheerders de kosten behorend bij een doelmatige bedrijfsvoering kunnen terugverdienen via de gereguleerde tarieven.
256. Tot slot verwijst de Raad nog naar Bijlage 1. In deze Bijlage is de methode in de rekenkundige formules uitgeschreven.

9 Methode tot vaststelling van de q -factor

257. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd de methode tot vaststelling van de q -factor. De Raad heeft daartoe gezien hoe de q -factor in de vierde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders elektriciteit is vastgesteld. De Raad zal de door hem gemaakte keuzes motiveren. De Raad concludeert dat alle onderdelen samen leiden tot de conclusie dat haar onderzoek naar het vaststellen van de q -factor als uitwerking heeft dat de q -factor op nul moet worden gesteld.
258. Voor het vaststellen van de q -factor zijn de volgende stappen nodig. Eerst wordt bepaald op welk *kwaliteitsaspect*, of welke kwaliteitsaspecten, de q -factor betrekking heeft. Dit kwaliteitsaspect wordt in de q -factor gerepresenteerd door een *kwaliteitsindicator*. Vervolgens wordt een *kwaliteitsnorm* vastgesteld in termen van de kwaliteitsindicator. Ook de kwaliteit van een individuele netbeheerder wordt gemeten in termen van de kwaliteitsindicator (*kwaliteitsmeting*). Aan de verschillen tussen de kwaliteitsmeting en de kwaliteitsnorm worden bedragen gekoppeld die een netbeheerder bij zijn inkomsten kan optellen of daarop in mindering moet brengen. Deze bedragen (*kwaliteitsprestaties*) zijn gebaseerd op een *waardering* van het verschil tussen de kwaliteitsmeting en de kwaliteitsnorm.
259. Aangezien de Raad in dit hoofdstuk zal concluderen dat er geen bruikbare kwaliteitsindicatoren voor de q -factor zijn, zullen de stappen kwaliteitsnorm, kwaliteitsmeting, kwaliteitsprestatie en waardering niet doorlopen worden door de Raad.
260. De Raad zal in dit hoofdstuk allereerst beschrijven welke kwaliteitsaspecten hij heeft onderzocht (paragraaf 9.1). Vervolgens zal de Raad de kwaliteitsindicatoren beschrijven en de bruikbaarheid van deze indicatoren voor de methode tot vaststelling van de q -factor (paragraaf 9.2). Vervolgens zal de Raad zijn afwegingen omtrent de vaststelling van de q -factor beschrijven (paragraaf 9.3). Tot slot zal de Raad zijn conclusies uit de voorgaande paragrafen kort samenvatten (paragraaf 9.4).

9.1 *Kwaliteitsaspect*

261. De Raad merkt allereerst op dat hij op basis van de parlementaire geschiedenis¹²⁸ concludeert dat hij voor de bepaling van de kwaliteitsindicator niet alleen naar het

¹²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3, p. 66.

kwaliteitsaspect betrouwbaarheid dient te kijken maar ook de veiligheid van het transport van gas als kwaliteitsaspect dient mee te nemen, dit in tegenstelling tot de kwaliteitsaspecten die gebruikt worden bij de vaststelling van de q -factor elektriciteit waarbij alleen naar het kwaliteitsaspect betrouwbaarheid wordt gekeken. De Raad acht het daarnaast verdedigbaar dat kwaliteit van dienstverlening die een relatie heeft met betrouwbaarheid of veiligheid bruikbaar is als basis voor de q -factor, dit vanwege de afhankelijkheid hiervan van de overige kwaliteitsaspecten.

262. Productkwaliteit en kwaliteit van dienstverlening zijn door netbeheerders en afnemers tijdens de klankbord- en klantencontactgroepen¹²⁹ genoemd als mogelijke kwaliteitsdimensies voor gebruik in de kwaliteitsterm, naast betrouwbaarheid en transportzekerheid. De Raad is van mening dat het opnemen van deze kwaliteitsdimensies in de q -factor niet aansluit bij hetgeen de wetgever blijkens de parlementaire geschiedenis voor ogen stond en dat regels ten aanzien van het toezicht op gaskwaliteit en kwaliteit van dienstverlening dienen te worden beschreven in de Aansluit- en Transportvoorwaarden Gas – RNB. Als vermeld in randnummer 261 maakt de Raad een uitzondering voor kwaliteit van dienstverlening die een relatie heeft met betrouwbaarheid of veiligheid. Dit kwaliteitsaspect houdt immers nauw verband met de andere geïdentificeerde kwaliteitsaspecten.

9.2 Kwaliteitsindicator

263. De Raad heeft KIWA Gas Technology (hierna: KIWA) een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke bruikbare kwaliteitsindicatoren voor de q -factor voor regionale netbeheerders gas.¹³⁰ De Raad heeft KIWA gevraagd te onderzoeken welke kwaliteitsindicatoren, of combinaties van kwaliteitsindicatoren, bruikbaar zijn voor de q -factor en of de kwaliteitsindicatoren beperkingen kennen. De Raad acht indicatoren bruikbaar als er tenminste een voldoende kwalitatieve registratie van de (data voor de) indicatoren is en als aan de indicator een geldelijke waardering kan worden gekoppeld. De Raad acht een voldoende kwalitatieve registratie van belang vanwege de directe financiële gevolgen die, via de q -factor, gekoppeld zijn aan de kwaliteitsindicator. De geldelijke waardering van de kwaliteitsindicator is van belang omdat zonder deze waardering het niet mogelijk is het verschil tussen kwaliteitsmeting en kwaliteitsnorm te vertalen in een financiële prikkel. De Raad heeft derhalve ook laten onderzoeken of er ten behoeve van de kwaliteitsindicatoren een voldoende kwalitatieve registratie plaatsvindt en of en hoe de

¹²⁹ Bijeenkomst van 2 september 2009.

¹³⁰ Bevindingen Kwaliteitsterm Gas, Onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsterm voor gas, KIWA, 22 september 2009.

kwaliteitsindicator in euro gewaardeerd kan worden. De Raad heeft KIWA gevraagd bij haar onderzoek naar de kwaliteitsindicatoren primair aan te sluiten bij de kwaliteitsindicatoren uit de Regeling Kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas¹³¹, maar ook de bruikbaarheid van andere indicatoren te overwegen.

264. KIWA heeft voor elk kwaliteitsaspect, zowel betrouwbaarheid van het transport als veiligheid van het transport en kwaliteit van de dienstverlening, de volgende soorten kwaliteitsindicatoren onderscheiden:
- Een kwaliteitsindicator gebaseerd op gerealiseerde prestaties van de transportdienst (hierna: outputindicator);
 - Een kwaliteitsindicator gebaseerd op de fysieke toestand van het gasdistributienet (hierna: netwerkindicator);
 - Een kwaliteitsindicator gebaseerd op de processen die de netbeheerder gebruikt voor het in stand houden van de transportdienst (hierna: procesindicator);
 - Een kwaliteitsindicator gebaseerd op de input (zoals FTe's en geld) die de netbeheerder gebruikt (verbruikt) bij het realiseren van de transportdienst (hierna: inputindicator)
 - En een kwaliteitsindicator gebaseerd op de voorspellingen en plannen die de netbeheerder maakt voor het beheer van zijn netwerk en het leveren van gas aan de klant (hierna: projectie-indicator).
265. KIWA heeft mogelijke kwaliteitsindicatoren getoetst op bruikbaarheid voor de vaststelling van de q -factor voor regionale netbeheerders gas aan de hand van diverse criteria. Door KIWA is beoordeeld in hoeverre een kwaliteitsindicator een kwaliteitsaspect weergeeft, dus de mate waarin de kwaliteitsindicator iets zegt over een kwaliteitaspect van de transportdienst (direct, indirect of geen verband). Daarnaast is gekeken naar de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie voor het vaststellen van de kwaliteitsindicator. Tevens is gekeken naar de mate waarin de kwaliteitsindicator discriminerend is tussen de diverse netbeheerders alsmede de mate waarin het gebruik van de kwaliteitsindicator een prikkel geeft aan de netbeheerder voor het verbeteren van de kwaliteit van de transportdienst. Ook is getoetst in hoeverre de kwaliteitsindicatoren kwantitatief en objectief meetbaar zijn. Verder heeft KIWA gekeken naar de gevoeligheid van de indicator voor manipulatie (bijvoorbeeld manipulatie bij de registratie van

¹³¹ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 20 december 2004, nr. WJZ 4082582, houdende nadere regels ten aanzien van de kwaliteitsaspecten van het netbeheer op het terrein van elektriciteit en gas zoals bekend gemaakt in Staatcourant 2004, nummer 253, p. 9.

gegevens). Als laatste is getoetst in hoeverre de kwaliteitsindicatoren externe negatieve effecten hebben of kunnen oproepen.

266. De Raad is van mening dat KIWA haar onderzoek voldoende robuust heeft uitgevoerd en neemt de bevindingen uit haar rapport over bij de vaststelling van kwaliteitsindicatoren voor de q -factor. De Raad zal hieronder bespreken hoe de diverse kwaliteitsindicatoren in het licht van de verschillende kwaliteitsaspecten worden beoordeeld.

Betrouwbaarheid

267. De Raad zal hierna de diverse, in randnummer 264, vermelde kwaliteitsindicatoren, met inachtneming van de in randnummer 265 neergelegde criteria, toepassen op het kwaliteitsaspect betrouwbaarheid.
268. Uit het onderzoek van KIWA is gebleken dat de outputindicatoren 'jaarlijkse uitvalduur', 'gemiddelde onderbrekingsduur' en 'onderbrekingsfrequentie' voor betrouwbaarheid,¹³² die gebruikt worden bij de invulling van de q -factor voor elektriciteit, niet bruikbaar zijn voor de invulling van de q -factor voor gas. De reden hiervoor is dat deze indicatoren voor gasdistributie erg fluctuerend zijn en daarom een lange middelingstijd vergen voor een stabiele waarde. In de praktijk is de jaarlijkse fluctuatie in de waarde van de indicatoren van dezelfde orde grootte als de waarde van de indicator zelf. Daarbij is bij gasdistributie, vanwege de verbazing van het net, waardoor het gas via meerdere wegen een aansluiting kan bereiken, de nauwkeurigheid waarmee de omvang van de storing kan worden vastgesteld gering. Ten slotte bestaat bij het hanteren van de indicatoren 'gemiddelde onderbrekingsduur', en in iets mindere mate 'jaarlijkse uitvalduur', het risico dat de prikkel tot het sneller repareren van storingen gevolgen heeft voor de veiligheid van werknemers en van de externe veiligheid, dat wil zeggen de veiligheid van burgers, op lange termijn.
269. Uit het onderzoek is verder gebleken dat er geen geschikte netwerk-, proces-, input- of projectie-indicatoren zijn voor betrouwbaarheid. De Raad concludeert derhalve dat er geen geschikte indicatoren voor het kwaliteitsaspect betrouwbaarheid zijn voor invulling van de q -factor.

Veiligheid

270. De Raad zal hierna de diverse, in randnummer 264, vermelde kwaliteitsindicatoren, met inachtneming van de in randnummer 265 neergelegde criteria, toepassen op het kwaliteitsaspect veiligheid.

¹³² Artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

271. Voor het kwaliteitsaspect veiligheid onderscheidt het onderzoek van KIWA een tweetal outputindicatoren, te weten 'aantal ongevallen' en 'aantal incidenten'.¹³³ Gelet op de in randnummer 265 neergelegde criteria zijn deze outputindicatoren niet bruikbaar voor de *q*-factor, vanwege het sterk fluctuerende karakter van de outputindicatoren.
272. Het onderzoek van KIWA vindt een aantal bruikbare netwerkindicatoren. Dat is in de eerste plaats de gecombineerde netwerkindicator 'Het aantal als urgent geclassificeerde lekreparaties per aansluiting per jaar'. Dit is een combinatie van 'het aantal door de netbeheerder vastgestelde lekken in het gastransportnet'¹³⁴ en 'het aantal door de netbeheerder vastgestelde lekken in de aansluitingen'¹³⁵, waarvan alleen die lekken worden meegenomen die urgent zijn, ofwel een onmiddellijk gevaar opleveren voor personen en objecten.¹³⁶ Een tweede bruikbare netwerkindicator is het naar impact gewogen aantal storingen per aansluiting per jaar ('veiligheidsindicator'). Het voorbehoud bij deze indicator is, dat deze nog in ontwikkeling en nog niet geheel stabiel is. De Raad acht het mogelijk dat de veiligheidsindicator als bruikbaar kan worden beschouwd.
273. Als procesindicator stelt het onderzoek 'de gemiddelde duur tot veiligstellen na een gasluchtmelding' als kwaliteitsindicator voor. Deze kwaliteitsindicator wijkt iets af van de Regeling Kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, in de zin dat in de Regeling gesproken wordt over 'storing' in plaats van 'gasluchtmelding'¹³⁷. De onderzoekers prefereren 'gasluchtmelding' omdat dit een directere relatie met veiligheid heeft dan 'storing'. De Raad vindt een zo direct mogelijke relatie tussen indicator en kwaliteitsaspect van belang en volgt daarom de uitkomsten van het onderzoek van KIWA en concludeert dat deze procesindicator als bruikbaar moet worden gekwalificeerd.
274. Er zijn door KIWA geen geschikte input- en projectie-indicatoren gevonden voor het kwaliteitsaspect veiligheid.

¹³³ Artikel 2, tweede lid, onderdelen b en c, van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

¹³⁴ Artikel 2, tweede lid, onderdeel e, van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

¹³⁵ Artikel 2, tweede lid, onderdeel f, van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

¹³⁶ Artikel 2, derde lid van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

¹³⁷ Artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.

275. De Raad concludeert dat er kwaliteitsindicatoren voor het kwaliteitsaspect veiligheid zijn die in principe bruikbaar zijn voor de q -factor (randnummers 272 en 273). De Raad is echter van mening dat het niet wenselijk is netbeheerders expliciet (via een q -factor) te prikkelen een afweging te maken tussen economische belangen en veiligheid. De Raad is van mening dat er voor veiligheid een minimumniveau moet zijn en geen streefniveau dat de netbeheerder afhankelijk van haar economische afwegingen wel of niet zal behalen. Dit minimumniveau dient naar de mening van de Raad gewaarborgd te worden door ten minste eisen te stellen aan het kwaliteitsbeheersingssysteem als beschreven in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Daarnaast acht de Raad het wenselijk veiligheid te waarborgen door in overleg met de sector, SodM en het Ministerie van EZ minimumeisen aan het kwaliteitsmanagementsysteem, maar ook aan (componenten van) het net vast te leggen in secundaire regelgeving.
276. Daarbij is het voor veiligheid van het grootste belang dat er geen drempel is om storingen en incidenten te registreren en te rapporteren. Een correcte en volledige registratie is belangrijk om een ongeval in de toekomst te voorkomen. De Raad acht het niet wenselijk een financiële prikkel te koppelen aan storingen en incidenten. De Raad concludeert derhalve dat het niet wenselijk is de q -factor te baseren op een indicator voor het kwaliteitsaspect veiligheid.

Kwaliteit van Dienstverlening

277. Voor kwaliteit van dienstverlening, voor zover deze een relatie heeft met transportzekerheid of veiligheid, vindt het onderzoek van KIWA een bruikbare outputindicator en procesindicator. De outputindicator is 'percentage incorrect afgehandelde KLIC meldingen' en de procesindicator 'uitslag van een representatieve steekproef naar de juistheid & volledigheid van de leidingregistratie'. Na discussie in de klankbordgroep van 2 september 2009 is besloten deze samen te voegen tot één indicator ('aantal foutieve registraties in KLIC'). In de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (in werking sinds 1 juli 2008) is voorzien in het terugmelden van foutieve registraties.
278. Deze kwaliteitsindicator ziet op de kwaliteit van het leidingregistratiesysteem en heeft daarmee een relatie, zij het een indirecte, met betrouwbaarheid en veiligheid. Er is echter al toezicht op de kwaliteit van het leidingregistratiesysteem via het toezicht op de naleving van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Daarbij is er nog onvoldoende ervaring met deze indicator opgedaan om deze te kunnen gebruiken in de kwaliteitsterm. Nu reeds toezicht wordt gehouden op deze gecombineerde kwaliteitsindicator acht de Raad het niet wenselijk deze kwaliteitsindicator ook nog op te nemen in de q -factor.

279. Uit het onderzoek van KIWA volgen geen andere mogelijke kwaliteitsindicatoren voor het kwaliteitsaspect kwaliteit van dienstverlening, in zoverre dit kwaliteitsaspect een relatie heeft met betrouwbaarheid en veiligheid. De Raad concludeert derhalve dat er geen geschikte indicatoren voor het kwaliteitsaspect kwaliteit van dienstverlening zijn voor invulling van de q -factor.

9.3 Vaststelling van de q -factor

280. In tegenstelling tot de derde reguleringsperiode voor regionale netbeheerders gas zal de Raad in de vierde reguleringsperiode wel een q -factor vaststellen.
281. Uit paragraaf 9.2 volgt dat er geen bruikbare kwaliteitsindicator gevonden kan worden voor de kwaliteitsterm voor gas. Niettemin dient de Raad op grond van artikel 81, eerste lid, van de Gaswet een methode tot vaststelling van de q -factor vast te stellen. De Raad kan dan ook niet anders dan de kwaliteitsterm voor alle regionale netbeheerders gas in de q -factorbesluiten voor de vierde reguleringsperiode vaststellen op nul ($q=0$).
282. Het effect dat de q -factor beoogt te hebben op de totale inkomsten (en daarmee ook de tarieven), zoals bedoeld in artikel 81, eerste en derde lid, van de Gaswet wordt door het op nul stellen van de q -factor teniet gedaan.

9.4 Tot slot

283. In dit hoofdstuk heeft de Raad een uitgebreide beschrijving gegeven van zijn pogingen om een invulling te geven aan de methode tot vaststelling van de q -factor. Hij heeft hierbij aandacht besteed aan de diverse mogelijke kwaliteitsaspecten en hoe deze vertaald zouden kunnen worden naar een q -factor voor de regionale netbeheerders gas. De Raad komt tot de conclusie dat geen zinvolle manier gevonden kan worden om de q -factor voor gas vast te stellen en zal daarom de q -factor in de q -factorbesluiten vaststellen op het economisch neutrale niveau van nul ($q=0$).
284. Het feit dat er geen zinvolle manier gevonden kan worden om de q -factor voor gas vast te stellen leidt naar de mening van de Raad niet tot een verminderde kwaliteit. Immers, naast de q -factor gas houdt de Raad middels andere instrumenten toezicht op de kwaliteit van de regionale netbeheerders gas. Zo houdt de Raad in samenwerking met

het Staatstoezicht op de Mijnen¹³⁸ toezicht¹³⁹ op onder meer het kwaliteitsbeheersingssysteem middels de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Daarnaast zenden de regionale netbeheerders gas op grond van deze regeling en artikel 35a van de Gaswet een jaarlijkse rapportage naar de Raad met betrekking tot de in de regeling genoemde kwaliteitsindicatoren. Bovendien stelt de Raad technische voorwaarden vast voor de regionale netbeheerders gas waarin kwaliteit ook een rol speelt.

¹³⁸ Op grond van het samenwerkingsprotocol Nederlandse Mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen, gepubliceerd in de Staatcourant van 2 september 2009, nr. 13169.

¹³⁹ Op grond van het besluit aanwijzing ambtenaren Nederlandse Mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen als toezichthouders Gaswet en daarop gebaseerd regelgeving.

10 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

285. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de methode tot vaststelling van de rekenvolumina. De rekenvolumina zijn gelijk aan de afzet van elke dienst die van elke netbeheerder te verwachten is. De Raad heeft ten opzichte van de derde reguleringsperiode één wijziging doorgevoerd in de methode tot vaststelling van de rekenvolumina.
286. De wijziging betreft het afschaffen van de graaddagencorrectie bij de bepaling van de rekenvolumina van de verbruiksafhankelijke tariefdragers. Het vervallen van deze correctie volgt uit de invoering van het capaciteitstarief per 1 januari 2009. Deze correctie werd toegepast op de volumes om het effect van een mogelijke temperatuurontwikkeling op de productiviteitsverandering van netbeheerders te minimaliseren. Doordat in de vierde periode de afzet op basis van capaciteit wordt bepaald, is geen correctie voor temperatuurontwikkeling meer nodig. Temperatuur heeft namelijk geen invloed op de grootte van de aansluiting van een afnemer. Hierdoor acht de Raad de graaddagencorrectie in de vierde reguleringsperiode niet meer noodzakelijk bij de bepaling van de rekenvolumina.
287. Ingevolge artikel 81, vierde lid, van de Gaswet zijn de rekenvolumina gebaseerd op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of worden deze volumina door de Raad geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven. De functie van de door de Raad vastgestelde rekenvolumina is om, gecombineerd met de totale inkomsten, de tarieven voor elke netbeheerder afzonderlijk te berekenen, met inachtneming van de formule van artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet.
288. Ingevolge artikel 81a, eerste lid, onderdeel c, van de Gaswet stelt de Raad de rekenvolumina vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. Zoals de Raad hiervoor heeft overwogen (zie randnummer 99 (paragraaf 7.2)), heeft de Raad er bewust voor gekozen om de rekenvolumina vast te stellen voor drie jaar. Volledigheidshalve merkt de Raad op dat hij de rekenvolumina gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 81a, tweede lid, van de Gaswet.
289. De Raad baseert de rekenvolumina voor de vierde reguleringsperiode op de data van het meest recente jaar waarvan gegevens beschikbaar zijn (het jaar 2009). De Raad acht de rekenvoluminadata voor 2009 voldoende representatief voor de vierde reguleringsperiode, omdat de meest recente data de beste schatting bieden voor toekomstige ontwikkelingen. Er zijn de Raad geen bijzonderheden of veranderingen in de nabije toekomst bekend, die van invloed zouden zijn op de rekenvolumina. Indien de

Raad de schatting van de af te zetten volumes baseert op de rekenvoluminadata van meerdere jaren (bijvoorbeeld 2007, 2008 en 2009), worden de opgetreden structurele ontwikkelingen in mindere mate meegenomen dan wanneer de rekenvolumina uitsluitend op het laatste jaar worden gebaseerd. De Raad stelt daarom de rekenvolumina gelijk aan de gefactureerde volumina in het jaar 2009.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Formule (38).

11 Procedure

290. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de procedure die hij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. De Raad bouwt in belangrijke mate voort op eerder genomen besluiten en de daarbij gevolgde procedures.
291. Bij het besluit tot vaststelling van de methode tot vaststelling van de x -factor, van de q -factor en van de rekenvolumina voor regionale netbeheerders elektriciteit (hierna: methodebesluit voor regionale netbeheerders elektriciteit) en onderhavig besluit (het methodebesluit voor regionale netbeheerders gas) zijn dezelfde fundamentele vragen aan de orde én zijn grosso modo dezelfde belanghebbenden betrokken. Vanuit het oogpunt van efficiëntie heeft de Raad daarom bepaalde fasen in de besluitvorming van deze besluiten gecombineerd. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk de procedure voor zover die relevant is voor onderhavig besluit.

11.1 Algemene procedure bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit

292. In deze paragraaf behandelt de Raad de gevolgde procedure bij de totstandkoming van het ontwerp-besluit. Het ontwerp-besluit is op 5 februari 2010 ter inzage gelegd. De gevolgde procedure bij de totstandkoming van onderhavig besluit (na de terinzagelegging van het ontwerp-besluit) wordt besproken in paragraaf 11.3.
293. Ingevolge artikel 81, eerste lid, van de Gaswet stelt de Raad de methode 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 gasmarkt.
294. De Raad heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting met de instelling van een klankbordgroep met vertegenwoordigers van netbeheerders en Netbeheer Nederland¹⁴¹. Daarnaast heeft de Raad een klantencontactgroep ingesteld met belangenbehartigers van onder meer consumenten en zakelijke energiegebruikers. Het overleg met de klankbordgroep en de klantencontactgroep had een informierend en

¹⁴¹ Netbeheer Nederland is sinds 1 oktober 2007 de brancheorganisatie van de regionale en landelijke netbeheerders.

consulterend karakter ten behoeve van dit besluit én ten behoeve van het methodebesluit voor regionale netbeheerders elektriciteit.¹⁴²

295. Voor de klankbordgroep van vertegenwoordigers van netbeheerders en Netbeheer Nederland heeft de Raad alle netbeheerders en Netbeheer Nederland uitgenodigd. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van veertien organisaties zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.¹⁴³ De Raad heeft een gezamenlijke startbijeenkomst met klankbordgroep en klantencontactgroep gehouden op 7 juli 2009 en een gezamenlijke bijeenkomst op 24 november 2009. Voorts heeft de Raad met de klankbordgroep overlegd op 2 september, 30 september en 27 oktober 2009. De Raad heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer, www.energiekamer.nl.
296. Voor de klantencontactgroep heeft de Raad organisaties uitgenodigd die op de gasmarkt en elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen. Uiteindelijk hebben vier vertegenwoordigers van organisaties zich aangemeld om zitting te nemen in de klantencontactgroep.¹⁴⁴ Behalve tijdens de gezamenlijke startbijeenkomst op 7 juli 2009 en de gezamenlijke bijeenkomst op 24 november 2009 heeft de Raad met de klantencontactgroep overlegd op 2 september, 30 september en 27 oktober 2009. De Raad heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer, www.energiekamer.nl.
297. De Raad heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de voorbereiding van dit besluit.
298. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft de Raad op 5 februari 2010 het ontwerp-besluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd.

¹⁴² Ingevolge artikel 41, eerste lid, van de E-wet.

¹⁴³ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas, DNWB, Endinet O-B, Endinet R-E, Endinet Haarlemmermeer, Enexis, Intergas, Liander, Rendo, Stedin, TenneT, Westland, Zebra en Netbeheer Nederland. Endinet O-B, Endinet R-E en Endinet Haarlemmermeer traden gezamenlijk op. Enexis vertegenwoordigde Zebra.

¹⁴⁴ De klantencontactgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW), de Vereniging voor Particuliere Windturbine Exploitanten (hierna: PAWEX), Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland samen met Ondernemersorganisatie Glaskracht Nederland (hierna: LTO Glaskracht) en de Nederlandse Vereniging voor Marktwerving in Energie (hierna: VME).

Voorafgaand aan de terinzagelegging heeft de Raad in de Staatscourant van 5 februari 2010 kennis gegeven van het ontwerp-besluit. Bovendien heeft de Raad het ontwerp-besluit aan belanghebbenden toegezonden.

11.2 Procedure bij enkele specifieke onderdelen van het ontwerp-besluit

299. Voor enkele specifieke onderdelen van dit besluit had de Raad behoefte aan een aanvullende, uitgebreidere consultatie van de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties dan wel aan enkele aanvullende onderzoeken van onafhankelijke onderzoeksbureaus. Deze onderdelen zijn: het opnemen van de gasaansluitdienst in de reguleringsystematiek, de vaststelling van de mogelijke vergelijkbaarheid van de output van de EHD netten, het onderzoek naar aansluitdichtheid als mogelijk ORV, het onderzoek naar de juiste hoogte van de WACC, het onderzoek naar de invulling van de q -factor, het consultatiedocument voor innovatie en het onderzoek naar de afkoop van lokale heffingen.
300. In deze paragraaf bespreekt de Raad de gevolgde procedure ten aanzien van bovengenoemde onderdelen tot aan de terinzagelegging van het ontwerp-besluit. In paragraaf 11.3 behandelt de Raad de verdere gevolgde procedure tot aan onderhavig besluit.

Opnemen van de gasaansluitdienst in de reguleringsystematiek

301. Het eerste onderdeel betreft het opnemen van de gasaansluitdienst in de reguleringsystematiek vanaf de vierde reguleringsperiode. Omdat de gasaansluitdienst een nieuw onderwerp in de reguleringsystematiek betreft, heeft de Raad uitgebreid informatie over dit onderwerp ingewonnen bij de sector. Daartoe heeft de Raad in de vorm van de Expertgroep Gas aansluiting (hierna: expertgroep) alle netbeheerders geconsulteerd over technische en kostentechnische aspecten van de huidige praktijk. Deze expertgroep¹⁴⁵ is bijeengekomen op 31 maart, 12 mei, 16 juni en 14 juli 2009.¹⁴⁶ Op 23 maart 2009 heeft de Raad een informeel informatieverzoek aan de regionale netbeheerders gedaan en met hen besproken tijdens de bijeenkomst van 31 maart 2009. Dit informatieverzoek betrof met name gegevens over volumes en tarieven van de

¹⁴⁵ In de expertgroep waren alle regionale netbeheerders, GTS en Netbeheer Nederland betrokken. Zebra werd vertegenwoordigd door Enexis. Endinet O-B, Endinet R-E, en Endinet Haarlemmermeer traden gezamenlijk op.

¹⁴⁶ Verslagen en vergaderstukken zijn te vinden op de internetpagina van de Energiekamer: www.energiekamer.nl.

diverse aansluitcategorieën zoals netbeheerders die in recente jaren hanteerden dan wel hanteren. De Raad heeft op 8 mei 2009 van alle netbeheerders, behalve Zebra, hierop respons ontvangen. De Raad heeft uit de expertgroep en het informatieverzoek een goed beeld gekregen van de vorm en omvang van de huidige praktijk.

302. Mede op basis van de, via de expertgroep, ingewonnen informatie heeft de Raad bepaald hoe hij voornemens is de gasaansluitdienst te gaan reguleren. Over dit voornemen heeft de Raad op 13 oktober 2009 met de sector overleg gevoerd tijdens een bijeenkomst van de Klankbordgroep Gasaansluiting.¹⁴⁷ Besproken zijn met name de voorgenomen wijziging van de Tarieencode Gas en de methode ter bepaling van de gestandaardiseerde activawaarde van de gasaansluitingen. De Raad heeft de deelnemers van de klankbordgroep vervolgens de gelegenheid gegeven tot een verdere schriftelijke reactie. Op 10 november 2009 heeft de Raad van DNWB, Netbeheer Nederland, Rendo, Enexis (mede namens Zebra) en LTO Glaskracht hierop respons ontvangen. De Raad heeft deze respons meegenomen in zijn overwegingen.
303. Op 24 november 2009 is tijdens de vijfde bijeenkomst van de klankbordgroep¹⁴⁸ opnieuw de regulering van de gasaansluitdienst besproken, met name de voorgenomen wijze waarop de Raad de gasaansluitdienst zal opnemen in de reguleringssystematiek. Als verlengstuk van deze bijeenkomst heeft de Raad op 30 november 2009 een informeel informatieverzoek aan de netbeheerders gedaan met de bedoeling om vast te stellen welke tariefcategorieën voor de gasaansluitdienst de netbeheerders thans hanteren en om vast te stellen of en in welke mate de vaststelling van de bij de nieuwe tariefcategorieën (zoals de Raad deze zal vastleggen in de TarievenCode Gas) behorende volumes een bijzonder aandachtspunt is. De Raad heeft op 14 december 2009 van alle netbeheerders hierop respons ontvangen. Op basis daarvan heeft de Raad geconstateerd dat de huidige tariefcategorieën hoofdzakelijk overeenstemmen met genoemde nieuwe tariefcategorieën en dat genoemde vaststelling van de bij de nieuwe tariefcategorieën behorende volumes geen bijzondere aandachtspunten met zich meebrengt.
304. Op 17 november 2009 heeft de Raad een informatieverzoek gedaan aan de netbeheerders met als doel om gegevens te verkrijgen ter vaststelling van de GAW's 2008, de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn, de afschrijvingsschema's per 2009 en

¹⁴⁷ In de klankbordgroep waren aanwezig alle regionale netbeheerders, behoudens Intergas, GTS, Netbeheer Nederland en LTO Glaskracht. Zebra werd vertegenwoordigd door Enexis. Endinet O-B, Endinet R-E en Endinet Haarlemmermeer traden gezamenlijk op. Verslag en vergaderstukken zijn te vinden op de internetpagina van de Energiekamer: www.energiekamer.nl.

¹⁴⁸ Verslag en vergaderstukken zijn te vinden op de internetpagina van de Energiekamer: www.energiekamer.nl.

het aansluitpuntpercentage. De Raad heeft rond 23 december 2009 hierop respons ontvangen van alle netbeheerders. De Raad heeft in het ontwerp-besluit aangekondigd dat er bij de Raad enkele onduidelijkheden zijn over de aangeleverde gegevens en hier nader onderzoek naar te zullen verrichten in de periode tot aan onderhavig besluit.

De vaststelling van de mogelijke vergelijkbaarheid van de output van de EHD netten

305. Het tweede onderdeel betreft het onderzoek dat is verricht om te komen tot een definitief oordeel over de vergelijkbaarheid van de output van de EHD netten. De Raad heeft dit onderzoek in het besluit van 25 april 2008 aangekondigd. De Raad heeft twee consultatiegesprekken gevoerd met de beheerders van de EHD netten, zijnde DNWB, Enexis en Zebra. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden op 2 juli 2009 en 31 augustus 2009. Tevens heeft de Raad bij hen over meerdere jaren gegevens opgevraagd over de gefactureerde, gecontracteerde en benutte capaciteit op deze netten. Deze gegevens zijn uitvoerig besproken tijdens het tweede gesprek. In het overleg met de klankbordgroep en de klantencontactgroep op 30 september 2009 en op 27 oktober 2009 zijn de resultaten van het onderzoek aan alle belanghebbenden voorgelegd. De Raad heeft daarnaast op 21 december 2009 de drie betrokken netbeheerders een brief gestuurd met daarin de feiten omtrent de EHD netten, met de vraag aan de netbeheerders of deze feiten correct en volledig waren. De Raad heeft op 6 januari 2010 een reactie van Enexis ontvangen, op 7 januari 2010 een reactie van Zebra en op 8 januari van DNWB. De Raad heeft de uitkomsten van het onderzoek meegenomen bij de vaststelling van zowel het ontwerp-besluit als onderhavig besluit.

Onderzoek naar aansluitdichtheid als mogelijk ORV

306. Het derde onderdeel betreft het onderzoek dat is verricht om te komen tot een oordeel over de mogelijke ORV aansluitdichtheid. In de periode 2004-2006 heeft Brattle onderzoek gedaan naar potentiële ORV's. Aansluitdichtheid was hierbij een van de onderzochte factoren. Begin 2006 heeft Brattle zijn eindrapport¹⁴⁹ opgeleverd. Hierin kon Brattle aansluitdichtheid niet aanmerken als ORV. De reden hiervoor was dat op grond van de op dat moment beschikbare data een relatie tussen aansluitdichtheid en kosten, blijkens de analyses van Brattle, niet kon worden geobjectiveerd en gekwantificeerd conform de mede door netbeheerders gezamenlijk overeengekomen criteria. In 2006 heeft de Raad besloten om een vervolgonderzoek naar het bestaan van aansluitdichtheid als mogelijk ORV uit te voeren.

307. Op 10 augustus 2006 heeft de Raad een brief¹⁵⁰ aan de netbeheerders en de representatieve organisaties verstuurd, waarin hij het aanvullende onderzoek naar

¹⁴⁹ Brattle 2006.

¹⁵⁰ Brief met kenmerk 102382/ 1.

aansluitdichtheid als mogelijk ORV aankondigt. De Raad nodigde daarbij belanghebbenden uit om zitting te nemen in een klankbordgroep voor dit onderzoek. Dit aanvullende onderzoek betrof zowel gas als elektriciteit. In de periode van november 2006 tot en met november 2009 kwam de klankbordgroep¹⁵¹ dertien keer bijeen. Tijdens deze bijeenkomsten is gediscussieerd over conceptoffertes voor externe onderzoeken, definities, validatie van technische data, (concept-)uitkomsten en over voorgenomen beslissingen voor onderhavig besluit.

308. Vlak voor de zomer van 2007 heeft de Raad twee brieven aan de belanghebbenden gestuurd, die betrekking hebben op de voortgang van het onderzoek. In de eerste brief¹⁵² heeft de Raad aangegeven dat de Energiekamer (destijds DTe) genoodzaakt is om het onderzoek met twee maanden te vertragen vanwege het grote aantal urgente en deels ook nieuwe onderwerpen die spelen bij het cluster Netbedrijven van de Energiekamer. In de tweede brief¹⁵³ heeft de Raad aangegeven dat hij het gecombineerde onderzoek voor gas en elektriciteit pas kan vervolgen, zodra de Raad beschikt over de juiste gegevens. De Raad heeft aangegeven dat volledig duidelijk moet zijn welke 110 en 150 kV-netten (elektriciteit) er in beheer over worden gedragen aan TenneT (mede vanwege de Cross Border Lease-problematiek), alsmede dat duidelijk moet zijn welke financiële en technische gegevens bij de onderscheiden 110 en 150 kV-netten behoren. Deze gegevens waren in de zomer van 2007 niet beschikbaar. Begin 2008 heeft de Raad middels een brief¹⁵⁴ aangegeven dat er voldoende voortgang en duidelijkheid is ten aanzien van de (kosten van de) overdracht van de hoogspanningsnetten om het onderzoek te vervolgen.
309. De Raad heeft het concept-informatieverzoek “aansluitdichtheid” besproken, bestaande uit invulmodules en een invul- en auditinstructie, tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep op 6 maart 2008. Het doel van dit informatieverzoek is het verkrijgen van de juiste fysieke gegevens voor de uitvoering van het onderzoek naar aansluitdichtheid. Op 12 maart 2008 heeft de Raad het concept-informatieverzoek uitgestuurd, ook aan de accountants van Enexis, Stedin en Liander. Op 17 maart 2008 heeft de Raad een aangepast concept-informatieverzoek uitgestuurd aan de klankbordgroep, waarin de opmerkingen van netbeheerders en de genoemde

¹⁵¹ De volgende partijen namen deel aan de bijeenkomsten van de klankbordgroep aansluitdichtheid: DNWB, Endinet R-E, Endinet O-B, Endinet Haarlemmermeer, Enexis, Intergas, Liander, Netbeheer Nederland, Pendo, Stedin, VEMW, Westland, Cogas en Zebra.

¹⁵² Brief van 4 mei 2006 met kenmerk 102382/ 44.

¹⁵³ Brief van 21 juni 2006 met kenmerk 102382/ 55.

¹⁵⁴ Brief van 12 februari 2008 met kenmerk 102382/ 131.

accountants is verwerkt. Uiteindelijk heeft de Raad begin april 2008 het definitieve informatieverzoek¹⁵⁵ formeel uitgestuurd.

310. Eind mei 2008 heeft de Raad de laatste ingevulde invulmodules retour ontvangen, inclusief de rapporten van feitelijke bevindingen van de accountants van de netbeheerders. De Raad heeft de verkregen informatie besproken tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep op 12 en 24 juni 2008. Tijdens deze bijeenkomsten heeft de Raad gebreken in de wijze waarop een aantal netbeheerders het informatieverzoek heeft behandeld geconstateerd: bepaalde instructies van de Raad zijn niet nagekomen en er zijn onder meer onbekende postcodegebieden gebruikt. Dit was voor de Raad aanleiding om eind juli 2008 een brief¹⁵⁶ aan netbeheerders te sturen, waarin hij vraagt om een nadere toelichting op dan wel aanpassing van het informatieverzoek. Deze brief bevat aanvullende instructies van de Raad. Op 8 augustus 2008 heeft de Raad van alle netbeheerders een reactie ontvangen, die bestond uit een toelichting en/of bijgewerkte invulmodules.
311. Mazars heeft de Raad bijgestaan bij de beoordeling van de rapporten van feitelijke bevindingen bij de invulmodules van de netbeheerders. De netbeheerders zijn op 16 oktober 2008 per e-mail¹⁵⁷ in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept-rapport van Mazars. Uiteindelijk heeft Mazars op 10 december 2008 zijn eindrapport opgeleverd.
312. Het inhoudelijke onderzoek naar de relatie tussen aansluitdichtheid en kosten heeft de Raad uitbesteed aan onafhankelijke economische en technische experts van respectievelijk Frontier Economics en Consentec. De klankbordgroep is betrokken bij de onderzoeksopzet, de benodigde financiële en fysieke gegevens, datadefinities en (concept-)uitkomsten van dit onderzoek. Eind april 2009 heeft de Raad belanghebbenden per brief¹⁵⁸ geïnformeerd over de conclusies die hij verbindt aan de uitkomsten van het onderzoek van Frontier Economics en Consentec. Op hetzelfde moment heeft de Raad het eindrapport gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer.
313. In vervolg op de onderzoeksuitkomsten van Frontier Economics en Consentec heeft de Raad een onderzoek laten uitvoeren door D-Cision. De Raad heeft aan dit bureau gevraagd om in kaart te brengen welke methodes bestaan om de pijp- en

¹⁵⁵ Brief van 1 april 2008 met kenmerk 102382/ 143.

¹⁵⁶ Brief van 25 juli 2008 met kenmerk 102382/ 262.

¹⁵⁷ E-mails met kenmerk 102382/ 477 en 102382/ 479.

¹⁵⁸ Brief van 28 april 2009 met kenmerk 102382/ 539.

leidinggerelateerde kosten van netbeheerders te bepalen. Op 19 juni 2009 heeft een workshop plaatsgevonden met de onderzoekers van D-Cision, netbeheerders en de Energiekamer. Eind augustus 2009 heeft de Raad belanghebbenden per brief¹⁵⁹ geïnformeerd over de conclusies die hij verbindt aan de uitkomsten van het onderzoek van D-Cision. Op hetzelfde moment heeft de Raad het eindrapport gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer.

314. Sinds de publicatie van het rapport van D-Cision heeft de Raad zelf aanvullend onderzoek naar aansluitdichtheid. De voorlopige conclusies hiervan heeft de Raad op 16 november 2009 gepresenteerd aan de leden van de eerder genoemde klankbordgroep voor aansluitdichtheid. Leden van de klankbordgroep hebben vervolgens gereageerd op de voornemens van de Raad. Op 15 juni 2010 heeft een laatste bijeenkomst van de klankbordgroep aansluitdichtheid plaatsgevonden waar de Raad de uitkomsten van zijn nadere onderzoek naar betrouwbare gegevens heeft gepresenteerd. Ook heeft de Raad toen aangegeven welke beslissing hij voornemens is om vast te leggen in het definitieve methodebesluit. De Raad heeft de ingebrachte meningen betrokken bij de definitieve besluitvorming over aansluitdichtheid.

Onderzoek naar de juiste hoogte van de WACC

315. Het vierde onderdeel betreft het onderzoek dat is verricht om te komen tot een oordeel over de juiste hoogte van de WACC. Net als in de vorige reguleringsperiode heeft de Raad aanvullend onderzoek laten doen naar de hoogte van de WACC door een extern bureau, te weten Oxera¹⁶⁰. De Raad heeft de uitkomsten van het onderzoek meegenomen bij de vaststelling van het ontwerp-besluit.

Onderzoek naar de invulling van de q-factor

316. Het vijfde onderdeel betreft het onderzoek dat is verricht om te komen tot een invulling van de *q*-factor. Op 22 juli 2009 heeft de Raad aan KIWA de opdracht gegeven te onderzoeken welke indicatoren bruikbaar zijn voor de *q*-factor en een uitspraak te doen over de waardeerbaarheid van deze indicatoren.¹⁶¹ Op 2 september 2009 heeft de Raad tijdens de Klankbordgroep zijn voornemen besproken een *q*-factor vast te stellen. Tijdens deze Klankbordgroep is ook een op het onderzoek van KIWA gebaseerde lijst met mogelijk bruikbare indicatoren aan de afnemers en netbeheerders voorgelegd. Op basis van de bespreking in de Klankbordgroep is een aangepaste lijst met mogelijk bruikbare indicatoren vastgesteld die KIWA heeft beoordeeld op waardeerbaarheid. KIWA heeft

¹⁵⁹ Brief van 28 augustus 2009 met kenmerk 102382/ 571.

¹⁶⁰ Oxera (2010a) en Oxera (2010b)

¹⁶¹ Bevindingen Kwaliteitsterm Gas, Onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsterm voor gas, KIWA, 22 september 2009.

haar verslag op 22 september opgeleverd. Op 24 november 2009 heeft de Raad zijn voornemen besproken de *q*-factor zo vast te stellen, dat deze geen werking heeft.

Consultatiedocument over innovatie

317. Het zesde onderdeel betreft het consultatiedocument over innovatie. Op 16 oktober 2009 heeft de Raad een consultatiedocument over innovatie gepubliceerd¹⁶². Met dit document heeft de Raad belangstellenden geconsulteerd over de relatie tussen de reguleringsmethode en innovatie bij en door de netbeheerders. Het doel van deze consultatie was om meer inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de huidige innovatieprikkels in de reguleringsmethodes voor de regionale netbeheerders gas en elektriciteit en voor TenneT en de mogelijkheden buiten deze reguleringsmethodes (octrooien, subsidies) zich verhouden tot de verwachte toekomstige veranderingen in netbeheer.
318. In november 2009 heeft de Raad zeventien reacties op het consultatiedocument ontvangen. Het gaat om reacties van netbeheerders, te weten Rendo, Enexis, Intergas, Endinet B.V.¹⁶³, DNWB, Liander, Stedin, Cogas, Westland, TenneT, om reacties van afnemersorganisaties, te weten VEMW, PAWEX, VME, de Vereniging voor WKK, LTO-Noord, en om reacties van de Technische Universiteit Eindhoven, van de Vereniging voor ElektroMagnetische VermogensTechniek, van N.V. KEMA en Energieonderzoek Centrum Nederland. Het consultatiedocument en de ontvangen reacties zijn gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer, www.energiekamer.nl.

Onderzoek naar de afkoop van lokale heffingen

319. Het zevende onderdeel betreft het onderzoek dat is verricht naar de omstandigheden rondom de afkoop van de precariobelasting. Op 25 november 2009 heeft de Raad een brief met vragen over de afkoop van precariobelasting gestuurd naar de regionale netbeheerders gas die precariobelasting hebben afgekocht, te weten Rendo, Intergas, en Cogas. In december 2009 heeft de Raad reacties van deze netbeheerders ontvangen.

11.3 Algemene procedure bij de totstandkoming van het besluit

320. In deze paragraaf behandelt de Raad de gevolgde procedure bij het tot stand komen van onderhavig besluit zoals gevolgd vanaf het ter inzage leggen van het ontwerp-besluit op 5 februari 2010.

¹⁶² Consultatiedocument over innovatie van 16 oktober 2009 met kenmerk 103345/2.

¹⁶³ Endinet B.V. heeft gereageerd namens Endinet R-E, Endinet O-B en Endinet Haarlemmermeer.

Algemeen

321. Als onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb, heeft de Raad op 5 februari 2010 het ontwerp-besluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. De Raad heeft de terinzagelegging van het ontwerp-besluit aangekondigd in de Staatscourant van 5 februari 2010. Tevens heeft de Raad het ontwerp-besluit aan belanghebbenden toegezonden.
322. Op 11 maart 2010 heeft de Raad door middel van een hoorzitting belanghebbenden gelegenheid gegeven om zienswijzen mondeling in te dienen. Het verslag van de hoorzitting heeft de Raad gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer. Voor deze hoorzitting hebben Netbeheer Nederland, Enexis (mede namens ZEBRA) en Stedin spreektijd aangevraagd en gekregen. Hun pleitnota's zijn eveneens gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer.
323. Binnen de wettelijk termijn heeft de Raad schriftelijke zienswijzen op het ontwerp-besluit ontvangen van Netbeheer Nederland, Stedin, Enexis (mede namens ZEBRA), RENDO, Liander, DNWB, Endinet R-E, Endinet O-B en Endinet Haarlemmermeer. Deze zienswijzen heeft de Raad gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer.
324. Netbeheer Nederland heeft op 3 maart 2010¹⁶⁴, namens alle netbeheerders, aan de Raad laten weten zonder een fysiek rekenmodel niet goed in staat te zijn om het ontwerp-besluit te kunnen beoordelen en heeft de Raad verzocht om uiterlijk 11 maart 2010 het rekenmodel toe te zenden aan Netbeheer Nederland. De Raad heeft hier gehoor aan gegeven en op 8 maart 2010 het rekenmodel toegezonden¹⁶⁵ aan Netbeheer Nederland. De Raad heeft op 10 maart 2010 een verdere schriftelijke reactie gestuurd¹⁶⁶ aan Netbeheer Nederland.
325. Netbeheer Nederland stelt in zijn zienswijzen dat de Raad in de voorbereiding op het ontwerp-besluit een onjuiste invulling heeft gegeven aan het wettelijk voorgeschreven overleg in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet. Omdat de Raad veel waarde hecht aan goed overleg met de sector, heeft de Raad gemeend deze zienswijze per ommekeer te bespreken met Netbeheer Nederland. Dit is gebeurd op 31 maart 2010. Tijdens het overleg zijn enkele afspraken gemaakt over het verdere overleg tot aan het nemen van onderhavig besluit. Het verslag van deze bespreking is gepubliceerd op de

¹⁶⁴ Brief van Netbeheer Nederland d.d. 3 maart 2010.

¹⁶⁵ Email d.d. 8 maart 2010.

¹⁶⁶ Brief d.d. 10 maart 2010.

internetpagina van de Energiekamer. De zienswijze wordt verder besproken in Bijlage 4 bij onderhavig besluit.

326. Op 27 mei 2010 heeft de Raad een bijeenkomst van de klankbordgroep georganiseerd waarin hij belangrijke voorgenomen wijzigingen heeft besproken met de deelnemers aan de klankbordgroep. Voor de klankbordgroep waren uitgenodigd alle belanghebbenden. Aanwezig waren vertegenwoordigers van Netbeheer Nederland en alle regionale netbeheerders, behalve van Cogas. De vergaderstukken en het verslag van deze bijeenkomst heeft de Raad gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer.
327. In Bijlage 4 van dit besluit heeft de Raad zijn reactie op de ingebrachte zienswijzen gegeven. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het besluit, heeft de Raad dit in onderhavig besluit duidelijk aangegeven.
328. In het navolgende beschrijft de Raad de gevolgde procedure ten aanzien van specifieke onderdelen zoals gevolgd tussen het ter inzage leggen van het ontwerp-besluit en het nemen van onderhavig besluit. Voor zover de Raad daarbij voorbijgaat aan bepaalde onderdelen is dit op te vatten als dat zich procedureel geen specifieke zaken hebben voorgedaan tussen het ter inzage leggen van het ontwerp-besluit en het nemen van onderhavig besluit.

Opnemen van de gasaansluitdienst in de reguleringssystematiek

329. Op 17 november 2009 heeft de Raad een informatieverzoek gedaan aan de netbeheerders met als doel om gegevens te verkrijgen ter vaststelling van de GAW's 2008, de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn, de afschrijvingsschema's per 2009 en het aansluitpuntpercentage. De Raad heeft rond 23 december 2009 hierop respons ontvangen van alle netbeheerders. De Raad heeft in het ontwerp-besluit aangekondigd dat er bij de Raad enkele onduidelijkheden zijn over de aangeleverde gegevens en hier nader onderzoek naar te zullen verrichten in de periode tot aan onderhavig besluit. De Raad heeft dit gedaan door middel van het stellen van nadere vragen aan netbeheerders. De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in onderhavig besluit.
330. Op 18 maart 2010 heeft de Raad een zienswijze ontvangen van Netbeheer Nederland waarin laatstgenoemde aangeeft dat, om de in het ontwerp-besluit aangegeven methode tot vaststelling van de GAW's 2008 en afschrijvingsschema's per 2009 te kunnen begrijpen, Netbeheer Nederland inzicht in het fysieke rekenmodel nodig acht. De Raad heeft hierop gereageerd¹⁶⁷ door alle belanghebbenden aan te bieden het model op te kunnen vragen bij de Raad. Omdat een aantal netbeheerders via Netbeheer Nederland

¹⁶⁷ Brief d.d. 25 maart 2010.

bezwaar maakten tegen publicatie van gegevens op deze wijze, heeft Netbeheer Nederland de Raad voorgesteld het rekenmodel te vullen met pro-forma gegevens. De Raad heeft dit voorstel overgenomen. Tevens heeft de Raad in genoemde brief belanghebbenden de gelegenheid gegeven om uiterlijk 16 april 2010 een reactie op de modelberekening te geven. Op 13 april 2010 ontving de Raad van de projectgroep gasaansluiting van Netbeheer Nederland het bericht¹⁶⁸ dat voor de leden van deze groep het model duidelijk is en dat er vanuit deze groep geen inhoudelijke reactie komt. De Raad heeft uiteindelijk geen reacties op het model ontvangen.

331. De Raad heeft in de periode maart-mei 2010 Brattle een second-opinion onderzoek¹⁶⁹ laten uitvoeren naar de methode tot vaststellen van de GAW 2008 en het afschrijvingsschema per 2009. De Raad bespreekt dit onderzoek in onderhavig besluit en heeft het eindrapport toegezonden aan de deelnemers van de klankbordgroep van 27 mei 2010 als bijlage bij de agenda.
332. Als resultante van het Brattle-onderzoek heeft de Raad in onderhavig besluit besloten om, in tegenstelling tot hetgeen de Raad aangeeft in het ontwerp-besluit, de investeringsbedragen op basis waarvan de Raad de GAW's 2008 en het afschrijvingsschema's per 2009 bepaalt, niet te indexeren. De Raad licht dit toe in Bijlage 3 van onderhavig besluit. De Raad heeft deze voorgenomen beslissing getoetst bij de netbeheerders door deze te bespreken tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep van 27 mei 2010 en door netbeheerders de gelegenheid¹⁷⁰ te geven om hun visie op het al dan niet indexeren schriftelijk kenbaar te maken en om aan te geven dat indexering van investeringsbedragen in hun specifieke situatie wel aan de orde dient te zijn voor bepaalde investeringsjaren. De Raad bespreekt de schriftelijke reacties van de netbeheerders eveneens in Bijlage 3 bij onderhavig besluit.

Onderzoek naar aansluitdichtheid als mogelijk ORV

333. Op 15 juni 2010 heeft een laatste bijeenkomst van de klankbordgroep aansluitdichtheid plaatsgevonden waar de Raad de uitkomsten van zijn nadere onderzoek naar betrouwbare gegevens heeft gepresenteerd. Ook heeft de Raad toen aangegeven welke beslissing hij voornemens is vast te leggen in het definitieve methodebesluit. De Raad heeft de ingebrachte meningen betrokken bij de definitieve besluitvorming over aansluitdichtheid.

¹⁶⁸ Per telefoon.

¹⁶⁹ Assessment of the method to determine the value of the regulatory asset base (gas connections) managed by the Dutch gas distribution network operators, The Brattle Group, 20 mei 2010 (hierna: Brattle-onderzoek).

¹⁷⁰ Brief d.d. 31 mei 2010.

Onderzoek naar de juiste hoogte van de WACC

334. Reckon heeft in opdracht van de Raad een second opinion op de vaststelling van de WACC in het ontwerp-besluit gegeven. Dit rapport is bij onderhavig besluit gepubliceerd.

Onderzoek naar het gebruik van rekencapaciteiten bij de bepaling van de samengestelde output

335. De Raad heeft het uitgangspunt om bij de bepaling van de samengestelde output de (forfaitaire) rekencapaciteiten te hanteren boven het hanteren van (een correctie op de rekencapaciteiten op basis van) verbruikvolumes getoetst bij onafhankelijk expert (KIWA¹⁷¹). De Raad bespreekt dit in Bijlage 4 onderhavig besluit in het kader van een zienswijze.

Financiële effectenanalyse

336. De Raad heeft een financiële effectenanalyse uitgevoerd met als doel nader inzicht te verkrijgen in de (mogelijke) effecten van onderhavig besluit op de financiële positie van een (fictieve) efficiënte netbeheerder met betrekking tot zijn gereguleerde activiteiten (gegeven de methode en rekening houdend met mogelijke uiteenlopende toekomstige (markt)ontwikkelingen). De Raad verwacht de resultaten van de analyse op korte termijn na het nemen van onderhavig besluit te kunnen publiceren. De Raad merkt nadrukkelijk op dat deze analyse geen onderdeel is van onderhavig besluit. De Raad merkt voorts op dat zij naar aanleiding van dit onderzoek geen reden ziet in aanpassing van de methode.

11.4 Nacalculaties en verrekeningen in de tarieven van de vierde reguleringsperiode

337. De Raad is voornemens om bij de toekomstige vaststelling van transporttarieven in ieder geval één correctie toe te passen die betrekking heeft op de vijfde reguleringsperiode. Dit betreft de correctie voor de kosten voor de factor “lokale heffingen”.
338. De correctie vindt plaats op grond van artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet.
339. Over nacalculaties merkt de Raad allereerst in het algemeen het volgende op. In artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet is bepaald dat:
De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren [hierna: nacalculeren], indien de tarieven die gelden in dat jaar of de jaren

¹⁷¹ KIWA, brief d.d. 20 augustus 2010.

voorafgaand aan het jaar t [...] zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.

340. Hierover is in de parlementaire geschiedenis, met betrekking tot artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, van de E-wet, het volgende opgemerkt: “*Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe*[thans: de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit] *de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert*”.¹⁷² Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat dit tevens voor (het identieke) artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet dient te gelden.¹⁷³
341. De Raad is in beginsel van mening dat de reden om voor een bepaald gegeven na te calculeren gelegen is in het feit dat dit gegeven op voorhand niet goed is te schatten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het om een nieuwe kostenpost gaat waarvan het moment dat die zich voordoet nog onbekend is.
342. Het prudent hanteren van de bevoegdheid om na te calculeren vult de Raad in door in beginsel alleen voor gegevens na te calculeren indien het effect van een onjuiste schatting een substantieel financieel effect heeft dat niet door de netbeheerder is te controleren. Hiervan is sprake indien (een mogelijke stijging van) een kostenpost in het geheel nog niet wordt meegenomen bij de bepaling van de doelmatigheidskorting omdat nog onbekend is of (de stijging van) die kostenpost zich daadwerkelijk zal voordoen.
343. Voor de komende reguleringsperiode komt op voorhand één factor in aanmerking voor nacalculatie in de transport- en aansluittarieven van de regionale netbeheerders. Dit betreft de factor “lokale heffingen”. Deze kosten zijn nauwelijks door netbeheerders te beïnvloeden. Tevens is de ontwikkeling voor de komende reguleringsperiode, vanwege mogelijke afschaffing van precariobelasting, niet goed in te schatten. De Raad licht deze factor hieronder nader toe.
344. De Raad is voornemens om, met betrekking tot de kosten voor de factor “lokale heffingen”, de tarieven van netbeheerders te corrigeren op grond van de bevoegdheidsgrondslag in artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet.
345. In het methodebesluit voor de derde reguleringsperiode heeft de Raad aangegeven te zullen nacalculeren voor het verschil tussen de geschatte en feitelijke kosten voor de lokale heffingen. Op dit moment houdt de Raad zo goed als mogelijk rekening met de kosten voor lokale heffingen in het methodebesluit.

¹⁷² Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

¹⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 28 e.v.

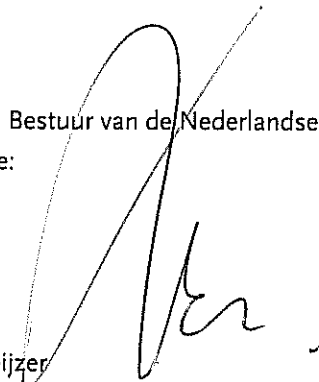
346. De Raad is van mening dat de netbeheerders de kosten voor lokale heffingen nauwelijks kunnen beïnvloeden. Daarnaast is de omvang van de feitelijke kosten voor lokale heffingen niet zeker, waarbij door de politieke discussie over het al dan niet afschaffen van de precariobelasting er onzekerheid bestaat of er in de komende jaren nog wel precariobelasting geheven kan worden.
347. De Raad is voornemens om voor de jaren 2011 tot en met 2013 het verschil na te calculeren dat het gevolg is van afwijkingen tussen geschatte en feitelijke gegevens voor de factor "lokale heffingen". De Raad zal bij de tariefbesluiten bezien in welk jaar het nacalculatiebedrag (inclusief wettelijke heffingsrente) van de factor "lokale heffingen" in de tarieven kan worden verrekend.
348. Op dit moment kan de Raad nog niet aangeven of hij de effecten van de nacalculaties en de verrekeningen in de tarieven van één of van meerdere jaren in de vijfde reguleringsperiode zal verwerken. Dit hangt met name af van de totale omvang van de nacalculatie en verrekeningen.

12 Dictum

349. De Raad 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 81, eerste lid, van de Gaswet, vast voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.
350. Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Voorts publiceert de Raad dit besluit op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).

Den Haag,
Datum: **26 AUG 2010**

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.
namens deze:



J.Th.A. de Keijzer
Lid van de Raad van Bestuur

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.

Gehanteerde begrippen en afkortingen

| Begrip | Toelichting |
|---------------------------------------|--|
| Aansluitpunt | Het deel van de aansluiting vanaf het gastransportnet tot en met de eerste afsluiter. |
| Aansluitpuntpercentage | Percentage van de gemaakte kosten, de ontvangen vergoedingen en gedane investeringen met betrekking tot de aansluitdienst voor zware aansluitingen toe te wijzen aan het aansluitpunt als onderdeel van de gehele aansluiting. |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht. |
| Begininkomsten | De totale inkomsten van iedere netbeheerder voor het jaar 2009, die gelijk zijn aan het product van de tarieven in het jaar 2009 en de rekenvolumina voor de derde reguleringsperiode. |
| CAPM | Capital Asset Pricing Model. |
| CBb | College van Beroep voor het bedrijfsleven. |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek. |
| CPB | Centraal Planbureau. |
| cpi | Consumentenprijsindex. |
| DNB | De Nederlandsche Bank. |
| DTe | Directie Toezicht energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, thans Energiekamer. |
| Distributienet | Een fijnmazig gastransportnet met een regionaal karakter en veelal met een lager drukniveau dan het landelijk gastransportnet. |
| Dynamische gelijke speelveld | Een voor iedere netbeheerder uniform prestatieniveau in 2010 en de periodieke herijking hiervan. |
| Efficiënte kosten | De kosten (inclusief een redelijk rendement) waarvan de Raad vindt dat netbeheerders die noodzakelijk moeten maken om aan hun wettelijke taken te kunnen voldoen. |
| EHD net(ten) | Extra hoge druk net(ten). |
| Eindinkomsten | De totale inkomsten van iedere netbeheerder voor het jaar 2013, die resulteren nadat in de drie jaren van de vierde reguleringsperiode de x -factor is toegepast. |
| GAW | Gestandaardiseerde activawaarde. |
| Gearing | Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen. |
| Gelijk speelveld | Een situatie waar sprake is van vergelijkbare inkomsten voor vergelijkbare prestaties van netbeheerders. |
| Gestandaardiseerde economische kosten | De economische kosten van netbeheerders die de Raad met behulp van de RAR vergelijkbaar heeft gemaakt. |
| Graaddag | Een begrip in de meteorologie. Het aantal graaddagen op een dag is gelijk aan elke graad die de gemiddelde etmaaltemperatuur lager is dan 17°C. |

| Begrip | Toelichting |
|-----------------------------|--|
| Grootverbruiker I&I-wet | Een afnemer niet zijnde een kleinverbruiker. Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer, in werking getreden op 14 juli 2004. |
| Kleinverbruiker | Afnemer die naar een op het verbruik van voorgaande jaren gegronde verwachting minder dan 170.000 m ³ gas per jaar verbruikt. |
| Lichte aansluiting | Aansluiting met een capaciteit tot ten hoogste 40 m(n) ³ /h. |
| Lokale heffingen | Het totaal van precariobelasting en gedoogbelasting. |
| Maatstafconcurrentie | Een vorm van benchmarking waarbij prestaties van netbeheerder met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiedoelstelling ('maatstaf') voor iedere netbeheerder bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder. |
| Methodebesluit | Het besluit van de Raad waarmee hij de methode tot vaststelling van de <i>x</i> -factor, <i>q</i> -factor en van de rekenvolumina vaststelt. |
| Minister | Minister van Economische Zaken. |
| NMa | Nederlandse Mededingingsautoriteit. |
| ORV's | Objectiveerbare Regionale Verschillen. Factoren waarmee slechts één of meerdere netbeheerder(s) worden geconfronteerd, die niet beïnvloedbaar zijn door het management en die voor de betreffende netbeheerder(s) leiden tot substantiële kosten met een structureel karakter. |
| <i>q</i> -factor | Kwaliteitsterm |
| <i>q</i> -factorbesluit | Het besluit van de Raad waarmee hij voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de <i>q</i> -factor vaststelt. |
| RAR | Regulatorische Accounting Regels voor Regionale Netbeheerders Gas. De standaard van de Raad volgens welke regionale netbeheerders gas hun financiële gegevens aan de Raad dienen te verstrekken. |
| Raad | Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. |
| Redelijk rendement | Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als de gasnetbeheerders in het economische verkeer gebruikelijk is. |
| Regionale netbeheerders gas | Netbeheerders die gas distribueren over gastransportnetten met een fijnmazig, regionaal karakter. |
| Reguleringsperiode | Een periode van bepaalde of onbepaalde tijd waarvoor de Raad voor iedere netbeheerder afzonderlijk onder meer de <i>x</i> -factor, <i>q</i> -factor en de rekenvolumina vaststelt. |
| - eerste | De reguleringsperiode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004. |
| - tweede | De reguleringsperiode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007. |
| - derde | De reguleringsperiode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2010. |
| - vierde | De reguleringsperiode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013. |
| Rekenvolumina | Het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt |

| Begrip | Toelichting |
|---|--|
| | vastgesteld. De rekenvolumina representeren de afzet die van elke netbeheerder te verwachten is. |
| Rekenvoluminabesluit | Het besluit van de Raad waarmee hij voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de rekenvolumina vaststelt. |
| Samengestelde output | Een eenduidige waardering van de afzet van elke netbeheerder in de verschillende categorieën, waarmee de Raad prestaties van netbeheerders vergelijkbaar maakt. |
| Tariefbesluit | Het besluit van de Raad waarmee hij voor iedere netbeheerder afzonderlijk jaarlijks de tarieven met betrekking tot het transport van gas en de dat transport ondersteunende diensten vaststelt. |
| Tariefvoorstel | Het voorstel, dat iedere netbeheerder jaarlijks aan de Raad zendt, voor de tarieven die deze netbeheerder ten hoogste zal berekenen voor het transport van gas en de dat transport ondersteunende diensten. |
| WACC | Weighted Average Cost of Capital. De Raad stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage dat voor iedere netbeheerder gelijk is. |
| Wettelijke formule | De formule uit artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet waarmee de Raad de <i>x</i> -factor, de <i>q</i> -factor en de rekenvolumina toepast op de totale inkomsten. |
| <i>x</i> -factor | Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering |
| <i>x</i> -factorbesluit | Het besluit van de Raad waarmee hij voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de <i>x</i> -factor vaststelt. |
| <i>x</i> -factor-, <i>q</i> -factor en rekenvoluminabesluit | Het besluit van de Raad tot vaststelling van de hoogte van de <i>x</i> -factor, <i>q</i> -factor en de rekenvolumina voor iedere netbeheerder afzonderlijk voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar vaststelt. |
| Zware aansluiting | Aansluiting met een capaciteit boven 40 m(n) ³ /h. |