BIJLAGE 1 *Arnhem, 6 april 2011*

SCHRIFTELIJKE ZIENSWIJZE VAN LIANDER N.V. OP HET ONTWERP BESLUIT (kenmerk 103606) VAN DE RAAD VAN BESTUUR VAN DE NEDERLANDSE MEDEDINGINGSAUTORITEIT ALS BEDOELD IN ARTIKEL 41, eerste LID VAN DE ELEKTRICITEITWET 1998.

Lokale heffingen

1) De onderliggende zienswijze is toegespitst op het onderwerp objectiveerbare regionale verschillen (hierna: ORV), in het bijzonder op de vergoeding voor de lasten van lokale heffingen, een met ingang van de derde reguleringsperiode (2007) erkende ORV.

Opzet schriftelijke zienswijze

2) De schriftelijke zienswijze van Liander ter zake van de vergoeding voor de kosten van lokale heffingen bestaat uit de volgende onderdelen:

I) VOORGENOMEN METHODE

II) VOORBEELDEN

III) ALGEMENE BEDENKINGEN

IV) BEGININKOMSTEN

V) NACALCULATIE

VI) ALTERNATIEF

I) VOORGENOMEN METHODE

3) De door de Raad voorgenomen methode voor vergoeding van lokale heffingen werkt als volgt:

a) Met ingang van vierde reguleringsperiode (2008-2010) wordt de compensatie voor de kosten van de lokale heffingen in de x-factor meegenomen. In de eindinkomsten (2010) wordt hetzelfde niveau van kosten (en compensatie) voor lokale heffingen verondersteld als in de begininkomsten (2007). Het effect op het niveau van de x-factor is daarmee nihil (de Δ is 0).

b) De vergoeding voor lokale heffingen in de derde reguleringsperiode (2007) geschiedde op basis van artikel 41c van de Elekriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Ex ante werd in de toegestane inkomsten voor het jaar 2007 een compensatie ad nihil opgenomen. Op basis van de realisatie van de kosten over 2007, gerapporteerd in Codata 2008, werden de toegestane inkomsten over 2007 ex post verhoogd vastgesteld en werd het verschil verdisconteerd bij de eerstvolgende tariefvaststelling, i.e. de transporttarieven voor het

jaar 2009. De vaststelling en verwerking in de tarieven van de compensatie voor de kosten van lokale heffingen in 2007 vond dus eerst na afloop van het jaar 2007 plaats.

c) Als begininkomsten, waarop de x-factor wordt toegepast, i.e. de toegestane inkomsten voor het jaar 2007, heeft de NMa de ex ante inkomsten 2007 als uitgangspunt genomen en hieraan een schatting voor de compensatie voor de kosten van lokale heffingen in 2007 toegevoegd. Deze schatting werd gebaseerd op het meest recente gerapporteerde niveau van de kosten van lokale heffingen, i.e. het kostenniveau in het jaar 2006[1].

d) Indien de daadwerkelijke ORV-kosten in 2010 afwijken van de geschatte ORV-kosten voor het jaar 2010, dan is de Raad voornemens om gebruik te maken van de bevoegdheid tot nacalculatie van de tarieven op grond van artikel 41c, tweede lid, onderdeel c, E-wet. Bij de door de Raad voorgenomen nacalculatie wordt de schatting van de vergoeding voor de kosten van lokale heffingen in het eindpunt (2010) jaarlijks geactualiseerd, waarbij het eindpunt 2010 opnieuw wordt geschat en wel op het kostenniveau uit de meest recente kostenrapportage (Codata). Indien het aldus gewijzigde eindpunt zou hebben geleid tot een andere x-factor, worden de consequenties daarvan op de toegestane inkomsten in het desbetreffende verslagjaar vastgesteld als nacalculatiebedrag en worden deze verdisconteerd in het eerstvolgende tariefbesluit. Aldus groeien de toegestane inkomsten vanaf het niveau van de begininkomsten 2007 naar het definitieve toegestane inkomstenniveau 2010.

II) VOORBEELDEN

4) De werking van de door de Raad voorgenomen methode voor vergoeding van lokale heffingen kan aan de hand van enkele voorbeelden eenvoudig worden geïllustreerd:

a) *Voorbeeld 1:* Kosten van lokale heffingen in 2006 ad 19, en met ingang van 2007 op constant niveau ad 22 (alles in prijzen 2007):

VOORBEELD 1

	II	III	IV	IV	IV	IV
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2008-10**
Kosten	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	3.000
Lokale heffingen	19	22	22	22	22	66
Totale kosten	1.019	1.022	1.022	1.022	1.022	3.066
TI vooraf		1.022	1.019	1.019	1.019	3.057
Resultaat		**0**	**-3**	**-3**	**-3**	**-9**
TI nacalc		1.022	1.020	1.021	1.022	3.063
Resultaat		**0**	**-2**	**-1**	**0**	**-3**
TI perfect voorspeld		1.022	1.022	1.022	1.022	3.066
Resultaat		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

[1] In prijzen 2007

b) *Voorbeeld 2:* Kosten van lokale heffingen in 2006 ad 19, en geleidelijk toename ad 3 per jaar (alles in prijzen 2007):

VOORBEELD 2						
	II	**III**	**IV**	**IV**	**IV**	**IV**
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2008-10**
Kosten	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	3.000
Lokale heffingen	19	22	25	28	31	84
Totale kosten	1.019	1.022	1.025	1.028	1.031	3.084
TI vooraf		1.022	1.019	1.019	1.019	3.057
Resultaat		**0**	**-6**	**-9**	**-12**	**-27**
TI nacalc		1.022	1.021	1.025	1.031	3.077
Resultaat		**0**	**-4**	**-3**	**0**	**-7**
TI perfect voorspeld		1.022	1.025	1.028	1.031	3.084
Resultaat		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

c) *Voorbeeld 3:* Kosten van lokale heffingen in 2006 ad 19, en toenemend met 3 in 2007 en 2008, daarna constant (alles in prijzen 2007):

VOORBEELD 3						
	II	**III**	**IV**	**IV**	**IV**	**IV**
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2008-10**
Kosten	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	3.000
Lokale heffingen	19	22	25	25	25	75
Totale kosten	1.019	1.022	1.025	1.025	1.025	3.075
TI vooraf		1.022	1.019	1.019	1.019	3.057
Resultaat		**0**	**-6**	**-6**	**-6**	**-18**
TI nacalc		1.022	1.021	1.023	1.025	3.069
Resultaat		**0**	**-4**	**-2**	**0**	**-6**
TI perfect voorspeld		1.022	1.023	1.024	1.025	3.072
Resultaat		**0**	**-2**	**-1**	**0**	**-3**

III) ALGEMENE BEDENKINGEN

5) Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb[2] formuleert de Raad in randnummer 29 zijn uitgangspunt bij de ontwikkeling van de gewijzigde vergoeding van de ORV-kosten, lokale heffingen: "*Het CBb is van mening dat de Raad in zijn methodebesluit moet beogen een volledige vergoeding van de ORV-kosten lokale heffingen tot stand te brengen. De methode*

[2] Uitspraak van 29 juni 2010 (LJN: BM9474)

moet dus zijn gericht op het volledig vergoeden van de kosten en er moet niet op voorhand al een onderdekking te voorzien zijn".

6) Op basis van onder andere het bovenstaande voorbeeld 3 kunnen we concluderen dat zelfs bij een perfecte inschatting van de ontwikkeling van de kosten van lokale heffingen de gewijzigde methode desondanks niet leidt tot volledige kostendekking. Met andere woorden, de gewijzigde methode voorziet op voorhand al in een onderdekking, in het bijzonder in situaties, waarin de kosten van lokale heffingen niet constant zijn, dan wel niet geleidelijk groeien. Dat staat haaks op de uitspraak van het CBb, alsmede haaks op de doelstelling die de Raad zelf geformuleerd heeft in randnummer 29.

7) Een tweede opvallend aspect betreft de constatering dat in geen van de voorbeelden de nacalculatie leidt tot kostendekking , gemeten over de gehele reguleringsperiode. Dit betekent dat de methode in combinatie met nacalculatie in strijd is met de uitspraak van het CBb, waarin onder 12.6.5 wordt gesteld dat de NMa een zodanig systeem van regulering dient te kiezen dat gemeten over de gehele reguleringsperiode de ORV-kosten volledig vergoed worden.

8) Ten derde blijkt uit alle voorbeelden dat de uitkomst na nacalculatie, in casu het vervangen van de geschatte kosten door de feitelijke kosten, afwijkt van de uitkomst, waarbij reeds vooraf een perfect inzicht in de ontwikkeling van de ORV-kosten zou hebben bestaan. Na nacalculatie in geval van een ex ante onderschatting van de kosten blijkt de uitkomst structureel beneden het niveau van de vergoeding bij een perfecte ex ante voorspelling van het kostenverloop van de lokale heffingen te liggen. Nu wordt de uitkomst afhankelijk van de schattingskwaliteit en dat moet bij niet-beïnvloedbare kosten juist niet relevant zijn. De wijze van nacalculatie voldoet aldus niet aan het beoogde doel van het 'rechtzetten' van schattingsfouten. De uitkomsten bij perfecte inschatting en die bij nacalculatie zouden gelijk moeten zijn.

9) Het feit dat de voorgenomen methode tot onvolledige kostendekking kan leiden wordt evenmin door de Raad ontkend. De Raad verwijst hiervoor bijvoorbeeld in randnummer 29 naar het feit dat realisaties kunnen afwijken van de vooraf gemaakte schattingen. Maar aan deze omstandigheid mag niet de conclusie verbonden worden dat de Raad dan niet noodzakelijkerwijs de ORV-kosten exact dient te vergoeden (zie randnummer 30).

10) De motivering van de Raad is ondeugdelijk. Ten eerste is het niet van belang of de Raad ten tijde van het nemen van het methodebesluit een perfecte inschatting van het verloop van de (toekomstige) ORV-kosten kan maken. Van belang is het principiële uitgangspunt van de Raad dat de totale inkomsten dienen ter dekking van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement). Dat uitgangspunt brengt met zich dat de Raad de totale inkomsten aanpast indien de ontwikkeling van ORV-kosten daartoe aanleiding geeft. Dat de omvang van die kostenontwikkeling niet bekend is, laat onverlet dat de Raad de inkomsten dient te herberekenen, zodra de Raad weet wat de omvang van de ontwikkeling van de ORV-kosten is.

11) Ten tweede mag het niet zo zijn dat de methode in geval van een structurele aanpassing van het niveau van de kosten van lokale heffingen ook bij een perfecte voorspelling van de kosten desondanks tot onderdekking leidt omdat de methode slechts een geleidelijke ingroei toestaat (zie randnummer 49). Dat is in strijd met de uitspraak van het CBb van 29 juni 2010, waarin onder 12.6.5 wordt gesteld dat het systeem van regulering de ORV-kosten gemeten over de gehele reguleringsperiode volledig dient te vergoeden.

12) Naar de mening van Liander is de door de Raad voorgenomen methode dan ook in strijd met de E-wet en de bedoelingen van de wetgever. De ORV-kosten dienen, als niet-beïnvloedbare kosten, volledig te worden gecompenseerd in de methode. Ook een mogelijke toename van de ORV-kosten gedurende de reguleringsperiode moet derhalve volledig worden vergoed. Voor een geleidelijke ingroei, i.c een tijdelijke onderdekking, kan geen sprake zijn.

13) De netbeheerders, waaronder Liander, ontvangen bij de door de Raad voorgenomen methode van compensatie onvoldoende dekking voor de kosten van lokale heffingen, zelfs bij een prefect inzicht in de toekomstige kostenontwikkeling. Het standpunt van de Raad in randnummer 42, waarin de Raad stelt: '*De regionale netbeheerders elektriciteit zullen op deze manier, met zowel de vergoeding voor de ORV lokale heffingen in het begin- en eindpunt, een volledige vergoeding krijgen voor de ORV conform de reguleringssystematiek en daarmee in overeenstemming met de uitspraak van het CBb*' is daarmee onjuist. Slechts in uitzonderlijke situaties is dit het geval, namelijk bij een structureel *constant* niveau van de kosten van lokale heffingen. Daarvan is in de praktijk helaas geen sprake. Zowel het aantal heffende instanties als het tariefniveau wijzigen jaarlijks.

14) Als gevolg van het ontbreken van volledige dekking voor de kosten van lokale heffingen wordt bij Liander als het ware vermeende inefficiëntie gecreëerd. Liander stelt zich op het standpunt dat de wijze van compensatie voor de kosten van lokale heffingen, zoals door de Raad is voorgenomen, niet in overeenstemming is met de bedoelingen van de E-wet, respectievelijk de wetgever.

15) De combinatie van verwerking in de ex ante x-factor in combinatie met nacalculatie op basis van de bevoegdheidsgrondslag in artikel 41c, tweede lid, onderdeel van de E-wet biedt naar de mening van Liander voldoende wettelijke ruimte voor een exacte kostendekking, dat wil zeggen zonder risico voor de netbeheerder en zonder risico voor de klant. Liander zal hiertoe in onderdeel VI) van de onderliggende zienswijze een verbetervoorstel aandragen dat wel voldoet aan de wettelijke uitgangspunten en eenvoudig is uit te voeren.

IV) BEGININKOMSTEN

16) De (kosten van) lokale heffingen zijn in de derde reguleringsperiode weliswaar als ORV erkend, maar ex ante niet in de toegestane inkomsten verwerkt. Eerst achteraf, na vaststelling van de werkelijke betaalde lasten voor lokale heffingen in 2007, zijn de toegestane inkomsten 2007 definitief bepaald en zijn de bedragen verdisconteerd in de eerstvolgende tariefbesluiten, i.e. de tarieven voor het jaar 2009.

17) De Raad geeft in randnummer 40 van het ontwerp methodebesluit aan hoe hij de totale inkomsten voor 2007 zoals bedoeld in de wettelijke formule in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, E-wet heeft bepaald met in achtneming van het feit dat lokale heffingen weliswaar in 2007 waren erkend als ORV, maar ex ante nog niet in toegestane inkomsten van 2007 waren verdisconteerd. Mede naar aanleiding van de uitspraak van het CBb is de Raad voornemens om de realisatie van de kosten lokale heffingen in het jaar 2006[3] te hanteren als schatting voor de lasten in het jaar 2007.

18) De Raad geeft in randnummer 41 aan de meest recente betrouwbare beschikbare data te willen hanteren voor de schatting van de kosten van lokale heffingen. Ten tijde van het nemen van het vernietigde besluit, 29 augustus 2008, waren de werkelijke kosten van lokale heffingen in 2007 reeds bij de Raad bekend, had het voor de hand gelegen de realisaties over 2007 te hanteren en had de Raad het schatten van gegevens op basis van de realisaties 2006 achterwege kunnen laten. Het is onbegrijpelijk dat de Raad in het ontwerp methodebesluit opnieuw voornemens is uit te gaan van een schatting voor 2007, terwijl de realisaties al lang bekend zijn en haaks staand op zijn eigen beleid om te willen uitgaan van de meest recente beschikbare data.

V) NACALCULATIE

19) In randnummer 49 van het ontwerp methodebesluit heeft de Raad het voornemen aangekondigd om op grond van de bevoegdheidsgrondslag in artikel 41c, lid 2, onderdeel c, E-wet de tarieven te corrigeren voor het verschil tussen de geschatte en feitelijke kosten voor lokale heffingen gedurende de vierde reguleringsperiode (de jaren 2008-2010).

20) Uit randnummer 50 blijkt dat de nacalculatie zodanig plaatsvindt dat de geschatte gegevens worden vervangen door de feitelijke gegevens. Met de correctie voor de nacalculatie verrekent de Raad het verschil tussen (i) de toegestane inkomsten op basis van de geschatte kosten voor lokale heffingen die de Raad heeft gebruikt in de regulering en (ii) de toegestane inkomsten die de netbeheerder had gehad indien de Raad had beschikt over de feitelijke kosten voor lokale heffingen.

21) De Raad hanteert in zijn methode schattingen voor de kosten van lokale heffingen in zowel het beginjaar 2007, als in het eindjaar 2010. Beide schattingen worden gelijk gesteld aan de gerealiseerde kosten van lokale heffingen in het jaar 2006 (in prijzen 2007). Het ligt dus voor de hand dat de Raad bij zijn nacalculatie de beide schattingen vervangt door de feitelijke gegevens.

V-1) Nacalculatie lokale heffingen in begininkomsten

22) Uit de beschrijving van het doel van de nacalculatie mag worden geconcludeerd dat de Raad de schatting in het beginjaar (2007) zou gaan vervangen door de feitelijke gegevens (voorzover de Raad voor 2007 zou blijven vasthouden aan de gegevens van 2006 als schatter voor 2007, zie onder IV). Desondanks is in het ontwerp methodebesluit niet opgenomen dat

[3] Onder correctie met cpi

de begininkomsten zullen worden herberekend op basis van de nacalculatie die betrekking had op het jaar 2007. Dat is inconsequent en onzorgvuldig.

23) Daarnaast past de nacalculatie van de begininkomsten ook volledig in de wens en in de acties van de Raad om te komen tot zuivere begininkomsten (zie randnummers 35 – 39).

24) Indien en voorzover de Raad de nacalculatie van de begininkomsten achterwege zou laten, dan loopt de schattingsfout voor het laatste jaar uit de derde reguleringsperiode (2007) door in de gehele vierde reguleringsperiode (2008-2010). Dat blijkt bijvoorbeeld uit voorbeeld 1, waarbij in de jaren 2008 en 2009 onderdekking plaatsvindt (terwijl over 2007 reeds een volledige kostendekking plaatsvond !).

V-2) Nacalculatie lokale heffingen in eindinkomsten

25) In randnummer 50 van het ontwerp methodebesluit schetst de Raad de methode van nacalculatie van de eindinkomsten.

26) Deze methode komt erop neer dat de Raad het nacalculatiebedrag en daarmee de toegestane inkomsten voor jaar T (bijvoorbeeld 2009) berekent met toepassing van een herberekende x-factor. Meer concreet, de Raad bepaalt het nacalculatiebedrag door het verschil te berekenen tussen enerzijds (i) de toegestane inkomsten in jaar T met toepassing van de in het x-factorbesluit vastgestelde x-factor die tot stand gekomen is met een schatting voor de kosten voor lokale heffingen waarbij de werkelijk betaalde lasten in 2006 (gecorrigeerd voor inflatie) gebruikt zijn als schatter voor de kosten voor lokale heffingen in 2010 en anderzijds (ii) de toegestane inkomsten in jaar T met toepassing van een ad hoc berekende x-factor waarbij de werkelijke kosten voor lokale heffingen in jaar T (in dit voorbeeld 2009, gecorrigeerd voor inflatie) zijn gehanteerd als schatter voor de kosten voor lokale heffingen in 2010.

27) Liander meent dat deze wijze van nacalculatie in strijd is met de E-wet en de bedoelingen van de wetgever.

28) Op grond van artikel 41a, eerste lid, E-wet dient de x-factor voor iedere netbeheerder afzonderlijk te worden vastgesteld voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. Met deze bepaling heeft de wetgever beoogd de netbeheerders en hun vermogens-verschaffers over een langere periode zekerheid te bieden omtrent de hoogte van de doelmatigheidskorting op hun inkomsten. De E-wet biedt de Raad geen mogelijkheid om voor elk jaar binnen een reguleringsperiode de toegestane inkomsten te berekenen met voor elk jaar afwijkende x-factoren. De methode van nacalculatie verhoudt zich derhalve niet met artikel 41a, eerste lid, E-wet dat voorschrijft dat de x-factor voor ten minste drie jaar wordt vastgesteld. Naar het oordeel van Liander is aan de Raad geen ruimte gelaten af te wijken van het bepaalde in artikel 41a, eerste lid, E-wet en de reguleringsystematiek zoals neergelegd in de E-wet door een methode van nacalculatie met steeds wijzigende x-factoren toe te passen. Zie Kamerstukken II 1998/99, 26 303, nr. 3, p. 7: "*De efficiencyfactor zal drie tot vijf jaar gelden, zowel voor netwerktarieven als voor leveringstarieven. Daardoor hebben de bedrijven over een langere periode zekerheid omtrent de efficiencykorting*". Zie ook Kamerstukken I 1998/99, 26 303, nr. 225c, p. 35: "*De efficiencykorting zal drie tot vijf jaar*

gelden, zowel voor netwerktarieven als voor leveringstarieven. Daardoor hebben de bedrijven over een langere periode zekerheid omtrent de efficiencykorting. Omdat bedrijven extra behaalde winsten mogen behouden gedurende de periode dat de efficiencykorting geldt, gaat hiervan een stimulans uit om de efficiency verder te verbeteren. Juist het uniforme karakter, alsmede het feit dat de korting gedurende een aantal jaren constant is, zijn van essentieel belang voor een goede werking van dit systeem en voor een eenvoudige opzet".

29) Conform artikel 41a, eerste lid, E-wet heeft de Raad in het x-factorbesluit de x-factor vastgesteld voor Liander voor de vierde reguleringsperiode (en zal deze opnieuw nemen met in achtneming van het herstelbesluit). Echter, in de methode van nacalculatie in het ontwerpbesluit rekent de Raad ieder jaar met een andere x-factor dan degene die hij in het x-factorbesluit heeft vastgesteld. Het behoeft geen nadere toelichting dat het bestreden besluit om die reden voorts in strijd is met het x-factorbesluit.

30) De voorgenomen wijze van nacalculatie gaat – zoals aangegeven – uit van het verschil tussen (i) de toegestane inkomsten voor bijvoorbeeld 2009 op basis van geschatte kosten voor lokale heffingen in 2010 op basis van het niveau 2006 en (ii) de toegestane inkomsten voor 2009 op basis van een update van de schatting van de kosten voor lokale heffingen in 2010 op basis van het niveau 2009. Daarmee is deze voorgenomen wijze van nacalculatie niet in overeenstemming met de algemene uitgangspunten van de regulering. Nogmaals, in het methodebesluit vormen de toegestane eindinkomsten (in 2010) uitdrukkelijk het richtpunt van de regulering. De toegestane inkomsten in de tussenliggende jaren (2008 en 2009) zijn in het voorgenomen reguleringssysteem irrelevant.

VI) ALTERNATIEF

31) Met de combinatie van ex ante inpassing in de x-factor en ex post nacalculatie is het mogelijk een eenvoudig systeem te construeren dat exact dekking geeft aan de ORV-kosten van lokale heffingen:

Alternatief

32) Het alternatief bouwt voort op de methode van de Raad en is zeer eenvoudig uit te voeren:

a) Ex ante wordt de schatting van de ORV-kosten voor lokale heffingen gebaseerd op het meest recent gerapporteerde bedrag (Codata) bij aanvang van de regulering, hier bijvoorbeeld 2006;

b) Dit bedrag wordt zowel als schatting in de begininkomsten (2007), als in de eindinkomsten (2010) gehanteerd. Vervolgens worden de x-factoren berekend en vastgesteld;

c) De impact van de ORV-kosten op de x-factor is hiermee nihil aangezien de schatting voor begin- en eindpunt gelijk zijn;

d) De jaarlijkse compensatie voor lokale heffingen in de toegestane inkomsten staat aldus vast (niveau 2006 in reële termen);

e) Na afloop van ieder jaar worden de werkelijke lasten van lokale heffingen (Codata) vergeleken met de compensatie uit de toegestane inkomsten. Het verschil wordt vastgesteld als nacalculatiebedrag en verwerkt in eerstvolgende tariefbesluiten.

33) De kostendekking is aldus exact. De schattingen vooraf zijn weinig relevant (alleen zo goed mogelijk om nacalculatie effecten klein te houden). In geval van precarioverbod vindt er geen geleidelijke afbouw plaats. Evenmin behoeven er x-factoren te worden herberekend (en vastgesteld).