

Autoriteit Consument en Markt
t.a.v. Directie Energie
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Anna van Buerenplein 43
2595 DA Den Haag
Postbus 90608
2509 LP Den Haag
Telefoon 070 - 2055 000
secretariaat@netbeheernederland.nl
www.netbeheernederland.nl

Uw kenmerk ACM/DE/2013/103999/227
Ons kenmerk BR-13-846
Behandeld door Durk Groenveld & Jan Hoogstraaten
Telefoon 070 - 205 50 26
E-mail dgroenveld@netbeheernederland.nl /
jhoogstraaten@netbeheernederland.nl
Datum 11 juni 2013

Onderwerp Zienswijze van Netbeheer Nederland inzake ontwerp
methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit

Geachte Directie,

1. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft op 1 mei 2013 het ontwerp methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit voor de zesde reguleringsperiode met kenmerk ACM/DE/2013/103999/227 (het ontwerp methodebesluit) ter inzage gelegd.
2. De vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Netbeheer Nederland (Netbeheer Nederland) maakt namens de regionale netbeheerders elektriciteit (de netbeheerders) graag gebruik van de gelegenheid tot het geven van een schriftelijke zienswijze op dit ontwerp methodebesluit. Deze zienswijze strekt tot aanvulling van hetgeen Netbeheer Nederland naar voren heeft gebracht tijdens de hoorzitting op 30 mei 2013 en tot beantwoording van de vragen van ACM gedurende die hoorzitting. Netbeheer Nederland verwijst naar haar pleitnota ten behoeve van die hoorzitting (de pleitnota), volledigheidshalve nogmaals aangehecht aan deze schriftelijke zienswijze als bijlage 1.
3. Deze schriftelijke zienswijze van Netbeheer Nederland is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op een aantal procedurele aspecten. Daarna wordt ingegaan op een aantal materiële onvolkomenheden in het ontwerp methodebesluit.

I. Procedurele aspecten

I.1 Onderzoek kostenbesparingen invoering marktmodel

4. ACM acht het belangrijk om bij de berekening van de efficiënte kosten voor 2013 een correctie toe te passen voor het wegvallen van taken bij de netbeheerders die betrekking hebben op de invoering van het marktmodel. Om de correctie te kunnen toepassen dient volgens ACM eerst duidelijk te zijn wat de kosten zijn van de taken die zijn weggevallen of nog gaan wegvallen en wat de bijbehorende kostenveranderingen zijn voor de netbeheerders. Het onderzoek dat momenteel door Ecorys B.V. op dit punt wordt uitgevoerd (in samenwerking met UC Partners en de TU Delft) is nog niet afgerond. In het ontwerp methodebesluit (randnummer 218) geeft ACM aan dat de resultaten van het onderzoek met de netbeheerders en de representatieve organisaties zullen worden gedeeld en in het definitieve methodebesluit zullen worden verwerkt. Tijdens de hoorzitting van 30 mei jl. heeft ACM toegezegd de netbeheerders te consulteren voordat de resultaten verwerkt worden in het definitieve methodebesluit. Netbeheer Nederland hecht eraan dat die toezegging wordt nagekomen en dat ACM in die consultatie op serieuze wijze tracht overeenstemming te bereiken (vgl. CBb 23 december 2011, LJV BU9127, r.o. 13.12.1).

I.2 Herziening wettelijk kader (STROOM)

5. Wat betreft de relevantie van het lopende wetgevingstraject STROOM verwijst Netbeheer Nederland naar randnummers 3 tot en met 6 van haar pleitnota.
6. Netbeheer Nederland begrijpt dat ACM niet anticipeert op een lopende herziening van het wettelijk kader, voor zover die wetswijzigingen niet eenduidig zijn vast te stellen (ontwerp methodebesluit, randnummer 3). Het is waarschijnlijk dat de netbeheerders als gevolg van deze herziening meer taken zullen krijgen. Daarnaast is niet in geschil dat de netbeheerders in de komende tijd grote investeringen moeten doen ter facilitering van de energietransitie. Netbeheer Nederland verwijst naar het rapport 'Net van de Toekomst. Verkenning van de impact van de verduurzaming op de energie-infrastructuur', februari 2011, te downloaden via www.netbeheernederland.nl.
7. Netbeheer Nederland meent dat het - in het licht van de onzekerheid omtrent het wettelijk kader en de noodzaak tot grote investeringen - strijdig is met het belang van het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening en daarnaast onzorgvuldig is om in het thans te nemen methodebesluit twee maatregelen te nemen op grond waarvan de toegestane inkomsten van de netbeheerders zeer fors dalen en het investeringsklimaat verslechtert:
 - (1) een forse eenmalige neerwaartse aanpassing van de begininkomsten van de netbeheerders door toepassing van de discretionaire bevoegdheid van artikel 41c, vierde lid, Elektriciteitswet 1998 (de 'One-off');

- (2) een forse neerwaartse aanpassing van de gemiddelde vermogenskostenvergoeding ('WACC').¹
8. Die twee ingrijpende, elkaar versterkende, nieuwe maatregelen zijn thans evenmin aangewezen doordat de netbeheerders hiermee geen rekening hebben kunnen houden in hun investeringsbeslissingen en door hun activiteiten waar mogelijk te herfinancieren. Het toch doorvoeren van beide maatregelen staat ook haaks op de beleidslijn van ACM niet gedurende het spel de spelregels te veranderen maar de netbeheerders de gelegenheid te geven op majeure wijzigingen te anticiperen. Netbeheer Nederland verwijst naar randnummer 328 van het ontwerp methodebesluit: *"De reden dat ACM dit voornemen om de waarderingsfunctie te wijzigen al in onderhavig besluit bekend maakt, is dat voor de berekening van de q-factoren voor de zevende reguleringsperiode de kwaliteitsmetingen van de netbeheerders gedurende de jaren 2013, 2014 en 2015 worden gehanteerd. De bekendmaking van dit voornemen in onderhavig besluit geeft de netbeheerders de mogelijkheid om in de komende jaren rekening te houden met de nieuwe waarderingsfunctie bij het nemen van hun investeringsbeslissingen. Indien ACM de nieuwe waarderingsfunctie van Blauw al in de zesde reguleringsperiode had gehanteerd, hadden netbeheerders niet de mogelijkheid gehad om in de jaren 2010, 2011, 2012 rekening te houden met een gewijzigde waarderingsfunctie. De mededeling over dit voornemen van ACM ondersteunt derhalve het doel van de q-factor, namelijk het stimuleren van de netbeheerders om de kwaliteit van hun transportdienst te optimaliseren"*.
9. Netbeheer Nederland meent dat de One-off niet moet worden toegepast en dat bij de berekening van de WACC niet moet worden uitgegaan van een combinatie van de korte termijn risicovrije rente en lange termijn marktrisicopremie. Met die keuze gaat ACM voorbij aan de correlatie tussen beide WACC-parameters en komt zij ten onrechte uit op ongebruikelijk lage waarden voor zowel de risicovrije rente als de marktrisicopremie. Dat is onjuist. Die handelwijze verhoudt zich ook niet met het feit dat ACM voor het begin van de reguleringsperiode uitgaat van de werkelijke efficiënte kosten. Dan moet ook voor de WACC, in het bijzonder de risicovrije rente, van de werkelijke situatie worden uitgegaan. Netbeheer Nederland verwijst naar het rapport van NERA ten behoeve van Netbeheer Nederland van oktober 2012 (bijlage 2), de reactie van NERA op het rapport van Brattle van 11 januari 2013 (bijlage 3), de brief van Netbeheer Nederland aan (de voorgangster van) ACM van 16 januari 2013 (bijlage 4) en het rapport van PwC in opdracht van Stedin van 18 januari 2013 (bijlage 5).
10. Naar de mening van Netbeheer Nederland bestaat er ook geen noodzaak voor ingrijpende veranderingen in de tariefregulering. Netbeheer Nederland verwijst in dit verband ook naar de rapporten van Berenschot en PwC die ACM op 23 november 2012 met het persbericht 'Berenschot en PwC bevestigen effectiviteit regulering' op haar website heeft gepubliceerd. Netbeheer Nederland verwijst naar het rapport 'Tariefregulering in retoperspectief'.

¹ Zie *Kamerstukken II 2012/13*, 33 493, nr. 3, p. 7 waarin wordt ingegaan op de codificatie van het recht van de netbeheerders op een redelijk rendement op investeringen bij de vormgeving van de regulering.

Inventariserend en structurerend feitenonderzoek' van Berenschot van 11 april 2012 en het rapport 'De toekomst van tariefregulering' van PwC van 7 september 2012, te downloaden via www.acm.nl.

II. Materiële aspecten

II.1 WACC

11. In randnummers 14 tot en met 29 van haar pleitnota heeft Netbeheer Nederland onderbouwd dat in het ontwerp methodebesluit de WACC te laag wordt vastgesteld en dat daarmee niet wordt voldaan aan de doelstelling van de wetgever dat de netbeheerders en hun vermogensverschaffers elke reguleringsperiode recht hebben op een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen. Netbeheer Nederland verwijst naar randnummer 123 van het ontwerp methodebesluit: *"Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een lager dan redelijk rendement behalen. In dat geval zouden zij niet in staat zijn een marktconforme vergoeding te betalen aan [hun] vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte 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 gedrang komen"*.
12. In aanvulling op haar pleitnota en in antwoord op de vragen van ACM gedurende de hoorzitting van 30 mei jl. merkt Netbeheer Nederland het volgende op.

Marktrisicopremie

13. Wat betreft de bepaling van de marktrisicopremie meent Netbeheer Nederland dat met een 50/50 weging van de uitkomsten op basis van historische gemiddelden (de zogenoemde 'DMS-methode') en op basis van marktverwachtingen (de zogenoemde 'DGM-methode') op een evenwichtiger manier dan in het ontwerp methodebesluit recht wordt gedaan aan de onzekerheden om te komen tot de beste voorspeller voor de nabije toekomst, waaronder de onzekerheden als gevolg van de huidige situatie op de kapitaalmarkten.
14. ACM stelt in haar vragen naar aanleiding van de hoorzitting dat *"zowel historische als forward looking gegevens worden betrokken bij de totstandkoming van de waarde voor de marktrisicopremie"*. Dat is onjuist. In bijlage 2 bij het ontwerp methodebesluit wordt weliswaar ingegaan op marktverwachtingen maar wordt de marktrisicopremie uitsluitend gebaseerd op historische gemiddelden (bijlage 2, randnummer 56).

Bèta

15. Wat betreft de bepaling van de bèta (de maatstaf voor marktrisico) bevat het ontwerp methodebesluit ook een tekortkoming. Het gaat om het feit dat in de vergelijkingsgroep (*peer group*) van *"beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten"* (bijlage 2,

randnummer 60) waarmee de bèta voor de netbeheerders wordt benaderd een bedrijf is opgenomen dat qua risicoprofiel evident niet vergelijkbaar is met de netbeheerders. Dat bedrijf is het Belgische Elia.

16. De transmissiesysteembeheerder Elia is niet vergelijkbaar met de netbeheerders en mag niet in de vergelijkingsgroep worden opgenomen omdat Elia als gevolg van een andere manier van regulering een aanmerkelijk lager risico kent dan de andere bedrijven in de vergelijkingsgroep. Ten eerste liggen de hoogte van de bèta en de marktrisicopremie die een zeer belangrijke rol spelen in de bepaling van de kosten van het eigen vermogen bij Elia wettelijk vast, waarmee zij voorspelbaar zijn. Ten tweede worden de kosten voor vreemd vermogen bij Elia nagecalculeerd, waarmee de toegestane kosten per definitie gelijk zijn aan de werkelijke kosten. Hiermee vormen deze kosten, anders dan bij de netbeheerders, geen risico meer voor Elia. Door deze manier van regulering zien de financiële markten Elia als een obligatie met inflatievergoeding (een *index-linked bond*) met een bijbehorend zeer laag risico. Netbeheer Nederland verwijst naar het rapport van NERA, 'Response to Brattle's Estimates of the Weighted Average Cost of Capital for Dutch Network Companies. A report for Netbeheer Nederland', 11 januari 2013 ([bijlage 3](#)).
17. In Duitsland is Elia, op basis van een rapport aan de toezichthouder (de *Bundesnetzagentur*) van Frontier Economics, om bovenstaande redenen uit de vergelijkingsgroep gehaald voor het bepalen van de bèta voor de WACC van Duitse netbeheerders. Netbeheer Nederland verwijst naar het rapport van Frontier Economics, 'Wissenschaftliches Gutachten zur Ermittlung des Zuschlages zur Abdeckung netbetriebspezifischer unternehmerischer Wagnisse im Bereich Gas. Gutachten im Auftrag der Bundesnetzagentur', september 2011, te downloaden via www.frontier-economics.com. Diezelfde redenen gelden ook hier. Derhalve meent Netbeheer Nederland dat Elia moet worden verwijderd uit de vergelijkingsgroep.

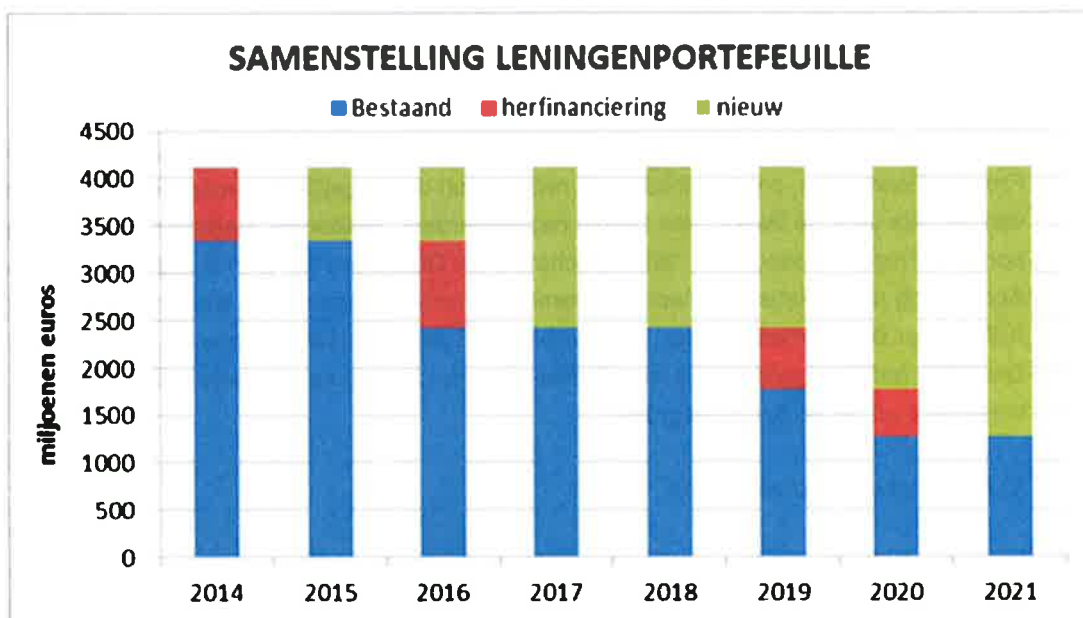
Vergoeding vreemd vermogen

18. Wat betreft de vergoeding voor vreemd vermogen dient naar de mening van Netbeheer Nederland in het methodebesluit te worden aangesloten bij het uitgangspunt van *maturity matching*, de dominante wetenschappelijke theorie over de optimale looptijden voor financiering, op grond waarvan langlopende activa het beste gefinancierd kunnen worden met langlopende schuld. De activa van de netbeheerders kenmerken zich door een relatief lange economische levensduur. Daarbij is een relatief langlopende financiering het meest passend. Netbeheer Nederland verwijst naar haar brief aan (de voorganger van) ACM van 16 januari 2013 ([bijlage 4](#)), het rapport van PwC in opdracht van Stedin van januari 2013 ([bijlage 5](#)) en het artikel van Dessing e.a. in ESB van mei 2013 ([bijlage 6](#)).
19. Het ontwerp methodebesluit gaat uit van de fictie dat de netbeheerders op elk moment hun totale financieringsbehoefte zonder kosten kunnen herfinancieren tegen de op dat moment geldende marktrente. Zoals hierna nader uiteengezet is dat aantoonbaar onjuist en wordt daardoor in het ontwerp methodebesluit de WACC significant te laag vastgesteld. De efficiënt gefinancierde

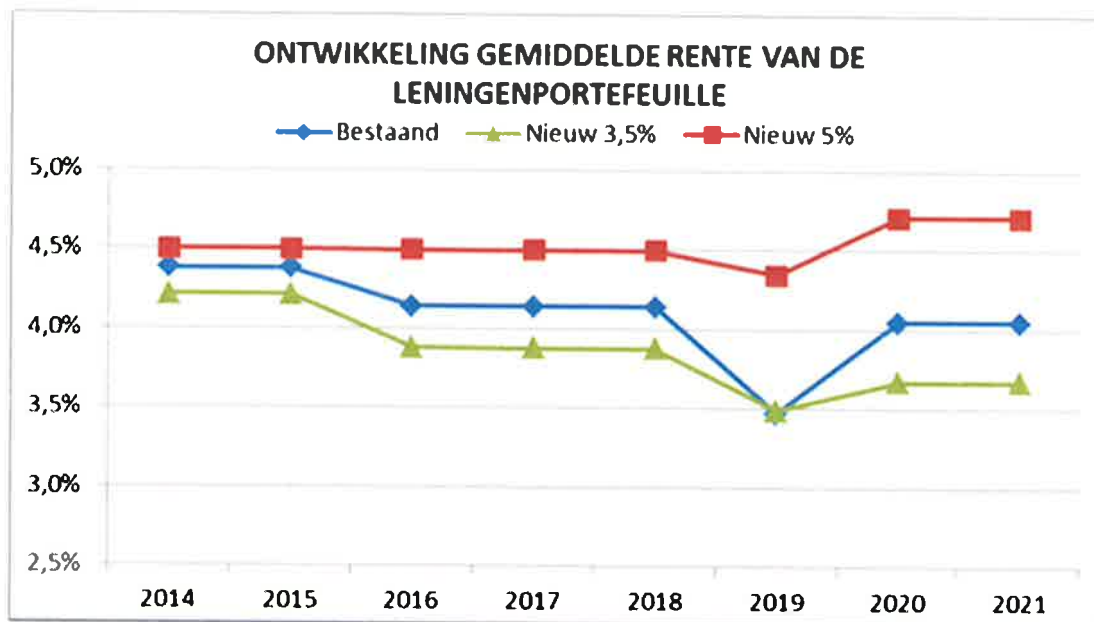
netbeheerder waarop ACM in het ontwerp methodebesluit de vaststelling van de WACC baseert is een fictie. Die fictie staat haaks op hetgeen verwacht mag worden van een prudente netbeheerder.

Leningenportefeuille netbeheerders

- 20. De leningenportefeuille van de netbeheerders is in meerdere jaren opgebouwd. Dit leidt tot stapsgewijze herfinanciering. De gevolgen daarvan voor de WACC worden zichtbaar aan de hand van de gezamenlijke leningenportefeuille van Enexis en Liander.
- 21. In onderstaande grafiek is het verloop van de gezamenlijke portefeuille van Enexis en Liander weergegeven. Daaruit blijkt dat de leningenportefeuille langzaam wordt afgebouwd. In 2016 bestaat de leningenportefeuille voor circa 2/3 uit leningen van vóór 2014.



- 22. De leningenportefeuille bestaat uit verschillende leningen met een verscheidenheid aan rentepercentages (van 3% - 9%). De gemiddelde rente die afgeleid kan worden uit de bestaande leningenportefeuille bedraagt in 2013 circa 4,3% en blijft op dit percentage tot 2016.
- 23. Uit onderstaande grafiek blijkt dat de rente van de totale portefeuille in 2016 daalt naar circa 3,9% indien herfinanciering van geëxpireerde leningen zou plaatsvinden tegen 3,5% en naar 4,5% indien herfinanciering van geëxpireerde leningen zou plaatsvinden tegen 5%. Dit illustreert dat ontwikkelingen op de kapitaalmarkt geleidelijk doorwerken in de rentelasten.



24. In deze leningenportefeuille zijn leningen opgenomen die afgesloten zijn na vroegtijdige aflossing van een andere lening. Daarvoor betaalt men een boete. Dit verklaart het verschil tussen de gemiddelde rente (4,3%) die in 2012 in theorie uit de leningenportefeuille afgeleid kan worden en de werkelijke betaalde rente die afgeleid kan worden uit de verhouding tussen rentelasten en omvang leningenportefeuille uit de jaarrekeningen van 2012. Die boete verhoudt zich niet met de fictie van de efficiënt gefinancierde netbeheerder die op elk moment zijn leningenportefeuille kosteloos kan optimaliseren.
25. De mismatch tussen de WACC-parameters in het ontwerp methodebesluit en de werkelijke financieringscondities heeft grote negatieve gevolgen voor het rendement van (de vermogensverschaffers van) de netbeheerders. Een inadequaat rendement kan er uiteindelijk zelfs toe leiden dat financiële ratio's onder de minimumeisen komen van het Besluit financieel beheer netbeheerder. Een belangrijke ratio uit dit besluit is het bedrijfsresultaat voor rente en belasting gedeeld door de bruto rentelasten (ook wel EBIT/rente genoemd). Deze ratio moet minimaal 1,7 bedragen (zie artikel 2, eerste lid, onderdeel a van het besluit). De WACC in het ontwerp methodebesluit stelt de netbeheerders niet in staat om aan deze ratio te voldoen.
26. Op grond van de leningenportefeuille van Enexis en Liander bedraagt deze ratio voor de netbeheerders 1,6. Deze wordt berekend als $3,6\%$ (WACC uit het ontwerp methodebesluit) / $4,6\%$ (rentelasten) * 50% (gearing uit het ontwerp methodebesluit). Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke rentelasten, zonder de kosten van vroegtijdig afgekochte leningen. Inclusief die kosten komt de rentelast boven de 5,0%. Het methodebesluit mag er niet toe leiden dat de ratio's uit het Besluit financieel beheer netbeheerder alleen gehaald kunnen worden door een agressieve kortlopende financiering. Dat staat haaks op het verwachte prudente financiële beheer dat de wetgever heeft beoogd.

27. De feiten zijn kortom als volgt:
- om niet bloot te staan aan de grillen van de financiële markten bouwen netbeheerders in meerdere jaren een leningenportefeuille op. De gemiddelde looptijd van leningen ligt tussen 7-12 jaar;
 - de mogelijkheden tot herfinanciering doen zich slechts geleidelijk voor, hetgeen betekent dat de effecten van de renteontwikkeling slechts geleidelijk ingroeien in de rentelasten van de totale leningenportefeuille;
 - bij aanpassing van de leningenportefeuille aan de actuele rentestand door vroegtijdige aflossing en herfinanciering willen vermogensverstrekkers gecompenseerd worden voor het renteverlies. De werkelijk betaalde rente ligt dan hoger dan de rente die kan worden afgeleid uit de leningenportefeuille.
28. Op basis van het voorgaande stelt Netbeheer Nederland de volgende aanpassingen op het ontwerp methodebesluit voor.
29. Ten eerste dient de risicovrije rente gebaseerd te worden op een langjarig gemiddelde van Nederlandse staatsobligaties. Netbeheer Nederland pleit voor het gebruik van een gemiddelde van tienjarige Nederlandse staatsobligaties. De ACM is voornemens om voor het bepalen van de risicovrije rente en inflatie ook gebruik te maken van de rente op Duitse staatsobligaties. Daarnaast wordt de marktrisicopremie vastgesteld op basis van Eurozone data. In randnummer 11 van bijlage 2 bij het ontwerp methodebesluit geeft ACM als overweging voor deze internationale aanpak dat *“beleggers in Nederlandse gereguleerde ondernemingen in principe hun beleggingen internationaal kunnen diversifiëren”* en dat de Nederlandse economie *“internationaal georiënteerd”* is. Netbeheer Nederland meent dat deze algemene overwegingen niet van toepassing zijn op de netbeheerders. De netbeheerders zijn bij uitstek Nederlandse bedrijven met (door de wet voorgeschreven) Nederlandse aandeelhouders, uitsluitend Nederlandse activa en dus een puur Nederlands risicoprofiel. Dat vermogensverschaffers zelf de ruimte hebben om internationaal te diversifiëren doet daar niets aan af. Diversificatie vindt plaatst op portefeuilleniveau van de vermogensverschaffer en niet in de individuele investering in een netbeheerder.
30. Ten tweede dient het methodebesluit uit te gaan van een overeenkomstige lange referentieperiode. De door ACM gehanteerde periode van drie jaar is beduidend korter dan de looptijd van de leningen in de leningenportefeuille van de netbeheerders. Een langere referentieperiode laat de ontwikkeling van WACC beter aansluiten bij de feitelijke situatie van zowel de portefeuille als de werkelijke rentelasten bij netbeheerders. Een referentieperiode van drie jaar is bovendien onjuist vanwege de correlatie tussen de marktrisicopremie en de risicovrije voet. Netbeheer Nederland pleit daarom voor het gebruik van een referentieperiode van tien jaar.
31. Ten derde dient het methodebesluit uit te gaan van een geleidelijke verwerking van het verwachte verloop van de WACC in de toegestane inkomsten gedurende de zesde reguleringsperiode. Dit sluit aan bij het doel de toegestane inkomsten zo goed mogelijk te doen

aansluiten bij de ontwikkeling van de efficiënte kosten. De spronggewijze aanpassing van de toegestane inkomsten in het ontwerp methodebesluit (door toepassing van de One-off) is niet in overeenstemming met het verloop van de werkelijke rentelasten van een prudent opgebouwde leningenportefeuille. Netbeheer Nederland stelt daarom voor dat de vermogenskosten die zijn vastgesteld op het niveau van het einde van de huidige reguleringsperiode het uitgangspunt vormen voor de vaststelling van de efficiënte kosten aan het begin van een nieuwe reguleringsperiode, in plaats van de verwachte vermogenskosten aan het einde van de nieuwe reguleringsperiode.

32. In antwoord op een vraag van ACM gedurende de hoorzitting van 30 mei jl. bevestigt Netbeheer Nederland het onwenselijk te vinden indien de tarieven van de netbeheerders gedurende een reguleringsperiode niet de financieringslasten van de leningenportefeuille dekken. Naar de mening van Netbeheer Nederland is dat ook in strijd met (onder meer) artikel 41, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 en de doelstellingen van de wetgever. Dat door een consistente toepassing van een vergelijkbare referentieperiode de tarieven op lange termijn alsnog dekkend zijn maakt dit niet anders. Naar de mening van Netbeheer Nederland moeten de tarieven elke reguleringsperiode zo goed mogelijk aansluiten bij de efficiënte kosten. Dit resulteert ook in een stabiele tariefontwikkeling. De grote fluctuaties in de uitkomsten van de door ACM voorgenomen methodiek zijn voor alle belanghebbenden onwenselijk. Niet voor niets heeft ACM er voor gekozen om de frontier shift (de sectorbrede productiviteitsprikkel) voortaan op een langere termijn dan drie jaren te baseren. Bij de financieringskosten zou hetzelfde moeten gebeuren door uit te gaan van *maturity matching*.
33. Ten slotte merkt Netbeheer Nederland op dat ook uit de toets die (de voorgangster van) ACM in het vorige methodebesluit (voor de vijfde reguleringsperiode) heeft toegepast blijkt dat de reële WACC in het ontwerp methodebesluit te laag is vastgesteld. Die toets houdt rekening met de correlatie tussen de rente en inflatie. In randnummer 96 van bijlage 2 van dit vorige methodebesluit heeft (de voorgangster van) ACM de uitkomst van de reële rente uit de WACC berekening daarom getoetst aan de bandbreedte (2-3%) van de discontovoet die geldt voor publieke investeringsprojecten met een lange looptijd. De reële rente uit de toenmalige WACC-berekening bedroeg 2,4% en viel daarmee binnen die bandbreedte. Op grond daarvan oordeelde ACM de gehanteerde nominale risicovrije rente en de schatter voor de inflatie als niet onredelijk. De reële rente voor de zesde reguleringsperiode op grond van het ontwerp methodebesluit is 0,5% en ligt daarmee beduidend beneden de hiervoor aangehaalde bandbreedte. Dit bevestigt dat de door ACM in het ontwerp methodebesluit berekende WACC niet redelijk is. ACM heeft Netbeheer Nederland meegedeeld dat zij met vermogensverschaffers heeft gesproken die de WACC wel redelijk zouden vinden. Netbeheer Nederland betwist dit en verzoekt om een verslag van de betreffende besprekingen.

II.2 One-off

34. In aanvulling op en ter verduidelijking van haar pleitnota (randnummers 30 tot en met 36) merkt Netbeheer Nederland het volgende op.
35. Netbeheer Nederland stelt zich op het standpunt dat de One-off in het methodebesluit niet moet worden toegepast. Toepassing van de One-off, zoals voorzien in het ontwerp methodebesluit, leidt tot zeer onwenselijke tariefsprongen.
36. Zoals uiteengezet in paragraaf I.2, verhoudt de toepassing van de One-off in het methodebesluit voor de komende reguleringsperiode zich niet met de voorziene majeure wijzigingen in het reguleringskader en de grote investeringen die de netbeheerders vanaf die reguleringsperiode moeten doen. Daarnaast is de toepassing van de One-off in het methodebesluit voor de komende reguleringsperiode niet in overeenstemming met het verloop van de werkelijke rentelasten van een prudent (conform het beginsel van *maturity matching*) opgebouwde leningenportefeuille (zie paragraaf II.1 hiervoor). In antwoord op een vraag van ACM tijdens de hoorzitting merkt Netbeheer Nederland op dat zij het uitgangspunt van het "matchen" van kosten en opbrengsten onderschrijft maar dat die aansluiting op een veel zorgvuldiger wijze, zonder onwenselijke tariefschommelingen, wordt bereikt door een gefaseerde aanpassing van de geschatte vermogenskostenontwikkeling, waarop een netbeheerder zich tijdig kan voorbereiden. Netbeheer Nederland herhaalt haar stelling dat de vermogenskosten die zijn vastgesteld op het niveau van het einde van de huidige reguleringsperiode het uitgangspunt moeten zijn voor de efficiënte kosten aan het begin van de nieuwe reguleringsperiode, in plaats van de verwachte vermogenskosten aan het einde van de nieuwe reguleringsperiode.
37. Wat Netbeheer Nederland betreft zou de One-off bovendien alleen kunnen worden toegepast op grond van een helder beleidskader. De huidige onzekerheid over het gebruik van deze 'kan'-bepaling door ACM leidt tot een onnodige verhoging van het regulatoire risicoprofiel van de netbeheerders. In het op te stellen beleidskader zou overwogen kunnen worden het instrument van de One-off in te zetten bij een uitbreiding van het takenpakket van de netbeheerders (in dat geval zal de One-off een 'One-up' zijn). Dat lijkt aangewezen omdat de wet thans uitsluitend voorziet in een tussentijdse correctiemogelijkheid in het geval van een vermindering van het takenpakket van de netbeheerders (artikel 41c, tweede lid, onderdeel d, van de Elektriciteitswet 1998). In antwoord op een vraag van ACM merkt Netbeheer Nederland ter vermijding van misverstanden op dat zij dus uitdrukkelijk niet pleit voor toepassing van de One-off bij invoering van het nieuwe marktmodel (daarvoor is de nacalculatiebevoegdheid in het genoemde artikel 41c, tweede lid, onderdeel d, van de Elektriciteitswet 1998 bedoeld).

II.3 Productiviteitsmeting

Algemeen

38. ACM is voornemens de gerealiseerde productiviteitsverandering die wordt gebruikt door ACM om het efficiënte kostenniveau te bepalen aan het einde van de reguleringsperiode (ook wel *frontier shift* genoemd) te baseren op een langjarige tijdreeks. Dat is een majeure wijziging van de reguleringsystematiek ten opzichte van de methodebesluiten voor de vierde en vijfde reguleringsperiode waarin (de voorganger van) ACM de *frontier shift* baseerde op het gewogen gemiddelde van de productiviteitsveranderingen van de regionale netbeheerders over de drie meest recente jaren waarvan productiviteitsgegevens beschikbaar waren. Deze wijziging wordt behandeld in paragraaf 8.3.3.3 van het ontwerp methodebesluit.
39. In de voorbereiding op het ontwerp methodebesluit heeft ACM aangegeven dat een heroverweging van de bestendige praktijk van de driejarige productiviteitsverandering zou plaatsvinden. In de klankbordgroepen heeft ACM de reden voor deze heroverweging toegelicht. Tevens zijn in de klankbordgroepen de voor- en nadelen van een drietal alternatieven voor de bestendige driejarige productiviteitsverandering besproken. ACM heeft daarbij aangegeven dat de methode voor de schatting van de toekomstige efficiënte kosten moet voldoen aan de criteria van robuustheid en representativiteit.
40. In het ontwerp methodebesluit kiest ACM nadrukkelijk voor de langjarige productiviteitsverandering, omdat ACM van mening is dat *“van alle beschikbare methodes de langjarige productiviteitsverandering het best voldoet aan de criteria van zowel robuustheid als representativiteit en bovendien past binnen de doelen die de wetgever met de regulering heeft”* (ontwerp methodebesluit, randnummer 247). In randnummer 253 van het ontwerp methodebesluit stelt ACM vervolgens in het kader van de berekeningswijze van de langjarige productiviteitsverandering de meetperiode vast op de jaren 2005 tot en met 2012, wat leidt tot een totaal van acht jaarlijkse productiviteitsveranderingen.
41. Vanwege het ontbreken van bepaalde gegevens in de jaren 2004 tot en met 2009 zijn de uitkomsten van de productiviteitsmetingen niet goed te vergelijken. Mede in het licht van beperking van de administratieve lasten voor de netbeheerders geeft ACM in randnummer 256 van het ontwerp methodebesluit niettemin aan gebruik te zullen maken van reeds beschikbare kostengegevens en daarop enkele belangrijke aanpassingen door te voeren, teneinde maximale representativiteit van de productiviteitsontwikkelingen te bewerkstelligen.
42. De bezwaren van Netbeheer Nederland hebben betrekking op:
- de aanpassing van de productiviteitsmetingen in de jaren 2005, 2006, 2007, 2008 en 2009 op basis van de WACC voor de zesde reguleringsperiode;
 - de uitvoering van de productiviteitsmeting 2007-2008; en
 - het gebruik van de productiviteitsontwikkelingen van 2005 en 2006.

De aanpassing van de productiviteitsmetingen in de jaren 2005, 2006, 2007, 2008 en 2009 op basis van de WACC voor de zesde reguleringsperiode

43. In randnummer 256 van het ontwerp methodebesluit geeft ACM aan dat zij voornemens is de gerealiseerde productiviteitsveranderingen in de jaren 2005, 2006, 2007, 2008 en 2009 aan te passen op basis van de vastgestelde WACC voor de zesde reguleringsperiode. Dat voornemen heeft concreet tot gevolg dat de productiviteitsmeting in die jaren achteraf wordt herrekend en herzien en tot een andere schatter voor de jaarlijkse productiviteitsmeting leidt.
44. Netbeheer Nederland bestrijdt de noodzaak voor deze voorgenomen aanpassing van de gerealiseerde productiviteitsveranderingen.
45. De voorgenomen bijstellingen achteraf dragen evenmin bij aan de beoogde robuustheid van de schatter en daarmee aan de gewenste stabiliteit en voorspelbaarheid van de regulering. In dit kader is het onwenselijk dat eenmaal vastgestelde productiviteitsmetingen worden herrekend en herzien.
46. De voorgenomen aanpassing beïnvloedt bovendien ten onrechte de weging van de OPEX en CAPEX in de productiviteitsmeting. In tegenstelling tot de CAPEX, wordt de OPEX immers niet voor de WACC herzien, terwijl verwacht mag worden dat de OPEX voor ingekochte diensten (intern/extern) ook anders zou zijn uitgevallen, indien de omstandigheden op de kapitaalmarkten anders zouden zijn geweest. Immers, aan ingekochte diensten liggen dikwijls ook activa bij de toeleverancier ten grondslag.
47. Netbeheer Nederland meent kortom dat het onjuist en onredelijk is om gerealiseerde productiviteitsmetingen uit het verleden te herrekenen op basis van een toekomstige WACC.

De uitvoering van de productiviteitsmeting 2007-2008

48. ACM geeft in randnummer 256 van het ontwerp methodebesluit aan de productiviteitsmetingen voor de jaren 2007, 2008 en 2009 te berekenen exclusief de inkoopkosten transport. Netbeheer Nederland heeft geen principieel bezwaar tegen die handelwijze. Netbeheer Nederland is niettemin van mening dat ACM de perverse effecten voor de wettelijke overdracht van de hoogspanningsnetten ('HS-netten') in de productiviteitsmeting van het jaar 2007 naar 2008 dient te corrigeren. Dat geldt te meer, nu ACM streeft naar maximale representativiteit en robuustheid van de vaststelling van de *frontier shift*. Netbeheer Nederland geeft hieronder een toelichting.
49. Per 1 januari 2008 heeft de wettelijke overdracht van het beheer van de HS-netten van de netbeheerders naar TenneT TSO B.V. (TenneT) plaatsgevonden (behoudens de met CBL-belaste netten). Als gevolg hiervan vielen de lasten van deze hoogspanningsnetten bij de desbetreffende netbeheerders (Enexis, Liander en DNWB) weg en kwamen daarvoor inkoopkosten 'af HS' vanaf een lager (dus duurder) netvlak voor terug (HS in plaats van EHS). Bij een meting van de productiviteitsverandering op de totale kosten heeft deze verandering in beginsel geen nadelig effect op de meting. Echter, nu de ontwikkeling van de bedrijfslasten exclusief inkoopkosten transport wordt beschouwd, zit in de productiviteitsmeting bij de overgang

van 2007 naar 2008 een belangrijke trendbreuk verdisconteerd. Daarbij worden immers kosten in de situatie met een eigen HS-net (2007) vergeleken met de kosten in de situatie zonder eigen HS-net (2008). De hiermee samenhangende kostendaling betreft geen verschil in efficiëntie, maar een volstrekt onjuiste vergelijking van kosten.

50. De materiële effecten van hiervoor beschreven onjuiste kostenvergelijking zijn substantieel. Uit het kapitaalkostenmodel van ACM dat mede ten grondslag ligt aan de x-factorberekeningen voor de vijfde reguleringsperiode blijkt dat aan gestandaardiseerde activawaarde (GAW) en afschrijvingen van de overgedragen HS-netten respectievelijk € 700 en € 30 miljoen wegvalt. Daarnaast valt nog circa € 50 miljoen aan OPEX weg. Totaal valt circa € 100 miljoen aan regulatorische kosten weg op een totaal van circa € 2 miljard aan sectorkosten, *i.e.* circa 5%. Anderzijds is er een marginaal positief effect op de productiviteitsmeting als gevolg van de afzetting als gevolg van de overgang van enkele grootverbruikers naar TenneT. Echter, per saldo is het effect substantieel negatief. Om die reden moet de productiviteitsmeting van 2007 naar 2008 worden gecorrigeerd.
51. De meest voor de hand liggende en eenvoudig uit te voeren aanpassing betreft een herberekening van de productiviteitsmeting 2007 op 2008 op basis van de fictie dat de wettelijke overdracht niet zou hebben plaatsgevonden. De netbeheerders Enexis en Liander hebben over 2008 aan ACM reeds gerapporteerd op basis van de feitelijke beheeroverdracht (die vond bij Liander eerst in 2009 en bij Enexis vanaf november 2008 plaats). Dat betekent dat de rekengegevens van Enexis en Liander nagenoeg volledig bekend zijn bij ACM en voor DNWB ter zake van de CAPEX. Zonder additionele informatieverzoeken kan derhalve de juiste productiviteitsmeting, althans zonder de substantiële effecten van de beheeroverdracht van de HS-netten, worden berekend door ACM.

Het gebruik van de productiviteitsontwikkelingen voor 2007

52. In randnummer 256 van het ontwerp methodebesluit geeft ACM aan de productiviteitsverandering in de jaren 2005 en 2006 niet te kunnen corrigeren voor onder meer de inkoopkosten transport en de kosten voor objectiveerbare regionale verschillen (ORV), aangezien de gegevens hiervoor ontbreken. De consequentie hiervan is dat de uitkomsten van die specifieke metingen uitermate inconsistent zijn met de latere metingen, *i.e.* na 2007. Daarom is Netbeheer Nederland van mening dat de productiviteitsmetingen van de jaren 2005 en 2006 uit de beoogde langjarige reeks geëlimineerd dienen te worden.

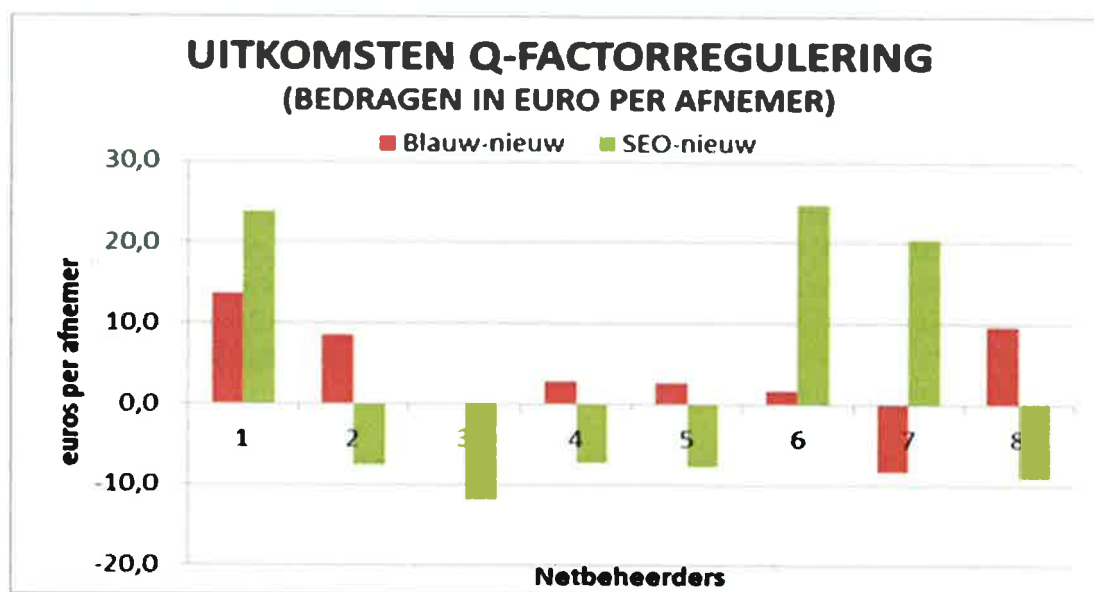
II.4 Q-factor

53. In de voorbereiding op het ontwerp methodebesluit en in haar pleitnota (randnummers 37 tot en met 39) heeft Netbeheer Nederland aangegeven dat de methode ter vaststelling van de q-factor belangrijke gebreken vertoont. In deze schriftelijke zienswijze zal Netbeheer Nederland dat standpunt nader toelichten. In dat verband zal Netbeheer Nederland stilstaan bij de volgende onderdelen van de voorgenomen regulering van de q-factor:
- de waarderingfunctie; en
 - de voornemens van ACM voor 2017 en verder.

Waarderingsfunctie

54. De waardering van stroomonderbrekingen ligt aan de q-factorregulering ten grondslag. Daartoe heeft SEO in 2004 en Blauw in 2012 in opdracht van ACM onderzoek verricht. Het doel van deze onderzoeken was om een statistisch onderbouwde waarderingfunctie te ontwikkelen die de voorkeuren van afnemers zouden weerspiegelen.
55. De onderzoeken van SEO en Blauw kennen de volgende stappen:
- (a) uitvraag bij afnemers op basis van de vignettenmethode;
 - (b) rangschikking van de preferenties van afnemers;
 - (c) ontwikkeling van het verband tussen de procentuele verandering van de waardering en de procentuele verandering van de onderbrekingsduur (respectievelijk onderbrekingsfrequentie);
 - (d) statistische toetsing (regressie) van de hypothese van een logaritmisch verband;
 - (e) constructie van een waarderingfunctie die een eurowaardering geeft; en
 - (f) invulling van de parameters van onder (e) geconstrueerde waarderingfunctie met in achtname van de onder (d) gevonden relatie tussen procentuele veranderingen.
56. ACM meent dat de onderzoeken van SEO en Blauw en de op basis daarvan geconcipeerde waarderingfuncties gestoeld zijn op statistische analyses. Dat is onjuist. De door SEO en Blauw opgestelde waarderingfuncties zijn slechts ficties van de onderzoekers en zijn juist niet statistisch onderzocht.
57. Dit wordt bevestigd door het proces waarmee de waarderingfunctie van Blauw tot stand is gekomen. In eerste instantie had Blauw de waarderingfunctie van SEO - niettegenstaande de eerder geuite kritiek - zonder nader toelichting overgenomen. Echter, na wederom forse kritiek van de netbeheerders tijdens de klankbordgroep en naar aanleiding van de presentatie van Liander in de klankbordgroep van 5 oktober 2012 (in het bijzonder tegen de niet uitlegbare uitkomsten als gevolg van een onlogische discontinuïteit in de SEO-modelvorm) heeft Blauw een tweede waarderingfunctie ontwikkeld. De waarderingfunctie van Blauw is derhalve niet tot stand gekomen op basis van een daadwerkelijke verandering in de voorkeuren van afnemers uit het afnemersonderzoek, zoals ACM in randnummer 340 van het ontwerp methodebesluit lijkt te stellen, maar uitsluitend vormgegeven als minder gebrekking alternatief voor de apert gebrekking waarderingfunctie van SEO.
58. Netbeheer Nederland concludeert dat niet de uitkomsten uit het afnemersonderzoek, maar de subjectieve insteek van de onderzoekers ten grondslag ligt aan een functie die onderbrekingsfrequentie sterker waardeert dan onderbrekingsduur (SEO) dan wel *vice versa* (Blauw). Een dergelijk modelmatige en ongefundeerde insteek van onderzoekers mag naar de mening van Netbeheer Nederland niet de basis vormen voor de q-factorregulering. Dat geldt te meer nu ACM zelf aangeeft dat zij het belangrijk vindt dat de waarderingfunctie goed aansluit bij actuele voorkeuren van afnemers (zie bijvoorbeeld het ontwerp methodebesluit, randnummer 325). Dat is thans geenszins het geval.

59. Ter illustratie van de grote verschuivingen in de uitkomsten, alsmede van de significante materiële effecten, zijn in de onderstaande diagram voor het jaar 2011 de uitkomsten van de waardering in EUR per afnemer weergegeven in zowel de waarderingsfunctie van SEO (groen) als die van Blauw (rood).



60. De verschillende waarderingsfuncties (gebaseerd op dezelfde afnemersrespons) leveren – vanwege de subjectieve modelmatige insteek van de onderzoekers – volstrekt verschillende waarderingen van de kwaliteitsprestaties, tegengestelde uitkomsten van q-factoren en daardoor tegengestelde kwaliteitsprikkels op. Dergelijke instabiele waarderingsfuncties maken de sturing op kwaliteit in feite onmogelijk. In de praktijk wordt de q-factorregulering en daaraan ten grondslag liggende waarderingsfunctie dan ook niet meegenomen bij lange termijn investeringsbeslissingen van de netbeheerders. Netbeheer Nederland is het dan ook volstrekt oneens met de stelling van ACM in randnummer 328 van het ontwerp methodebesluit dat de bekendmaking van het gebruik van een nieuwe waarderingsfunctie vanaf 2017, te weten de waarderingsfunctie ontwikkeld door Blauw, de netbeheerders de mogelijkheid geeft om in de komende jaren rekening te houden met de nieuwe waarderingsfunctie van Blauw bij het nemen van hun investeringsbeslissingen. Dat is een onjuiste aanname.
61. De huidige q-factormethode kan – gelet op de zuiver subjectieve en modelmatige insteek – niet leiden tot het optimaliseren van de kwaliteit van het netbeheer en is daarom in strijd met artikel 41, vierde lid, van de E-wet. Dat geldt ook voor de voorgenoemde methode met de waarderingsfunctie van Blauw als fundament, aangezien ook die waarderingsfunctie niet gestoeld is op de daadwerkelijke voorkeuren van afnemers.
62. Op grond van het voorgaande komen de netbeheerders aldus tot de conclusie dat de op de tekentafel geconstrueerde waarderingsfuncties van SEO en Blauw ongeschikt zijn om invulling te geven aan methode voor de vaststelling van de q-factor. De q-factormethode werkt als gevolg

slechts als een loterij. De regionale netbeheerders zullen in hun individuele zienswijzen aangeven welke (soms verschillende) oplossing van dit evidente gebrek zij voor ogen hebben.

Q-factorregulering 2017 en verder

63. Zoals hiervoor aangegeven, stelt ACM in paragraaf 9.8 van het ontwerp methodebesluit dat de waarderingsfunctie van Blauw ten grondslag zal liggen aan de q-factorregulering voor de zevende reguleringsperiode.
64. Dat voornemen is volstrekt voorbarig. In de eerste plaats maakt de q-factorregulering in de reguleringsperioden vanaf 2017 geen onderdeel uit van het onderhavige methodebesluit. Daarnaast staat dit voornemen haaks op de grote bezwaren van de netbeheerders ter zake van de geconstrueerde waarderingsfuncties. Tot slot acht Netbeheer Nederland dit voornemen prematuur in het licht van het door de minister van Economische Zaken geïnitieerde overleg gericht op de ontwikkeling van adequate kwaliteitsprikkel dat mogelijk tot andere gezichtspunten en/of kwaliteitsregulering leidt.
65. Naar aanleiding van de vraag van ACM tijdens de hoorzitting op welke wijze Netbeheer Nederland concreet kan maken hoe moet worden geanticipeerd op het aangehaalde voorgenomen overleg over de kwaliteitsprikkel meent Netbeheer Nederland dat ACM deze voornemens, *in casu* paragraaf 9.8 uit het ontwerp methodebesluit, niet moet doorvoeren. In dat geval worden de uitkomsten van het overleg ook niet gehinderd door reeds ingenomen standpunten en voornemens.

II.5 Desinvesteringen

66. In randnummer 135 van het ontwerp methodebesluit geeft ACM aan voornemens te zijn geen aanpassingen in de GAW en de afschrijvingen aan te brengen in geval van desinvesteringen. Netbeheer Nederland vindt dit onjuist en licht dat als volgt toe.
67. Een actief dient conform IFRS (IAS 16.67) niet langer in de balans te worden opgenomen indien het wordt vervreemd (verkocht) of indien er geen toekomstige economische voordelen meer te verwachten zijn van het gebruik of de vervreemding van het actief, bijvoorbeeld in de situatie van verlaten materiële vaste activa (onder andere kabels en pijpen) die niet meer in het productieproces worden gebruikt en geen toekomstige economische voordelen hebben. Voorts geldt dit ook voor geamoveerde activa. Het verlies dat voortvloeit uit het niet langer in de balans opnemen van een materieel vast actief, zijnde de boekwaarde van het actief op het moment van niet langer opnemen in de balans, wordt overeenkomstig IAS 16.68 in de winst- en verliesrekening opgenomen.
68. De door ACM voorgenomen handelwijze staat haaks op IFRS. Het druist daarmee in tegen het beleidsuitgangspunt van ACM bij de regulatorische accounting regels (RAR) om zo veel mogelijk aan te sluiten bij IFRS. Commerciële en regulatorische uitkomsten komen samen bij de berekening van de ratio's uit de MR Financieel Beheer, alsmede bij eventuele winstonderzoeken. Uit dien hoofde is aansluiting van RAR aan IFRS eveneens van groot belang.

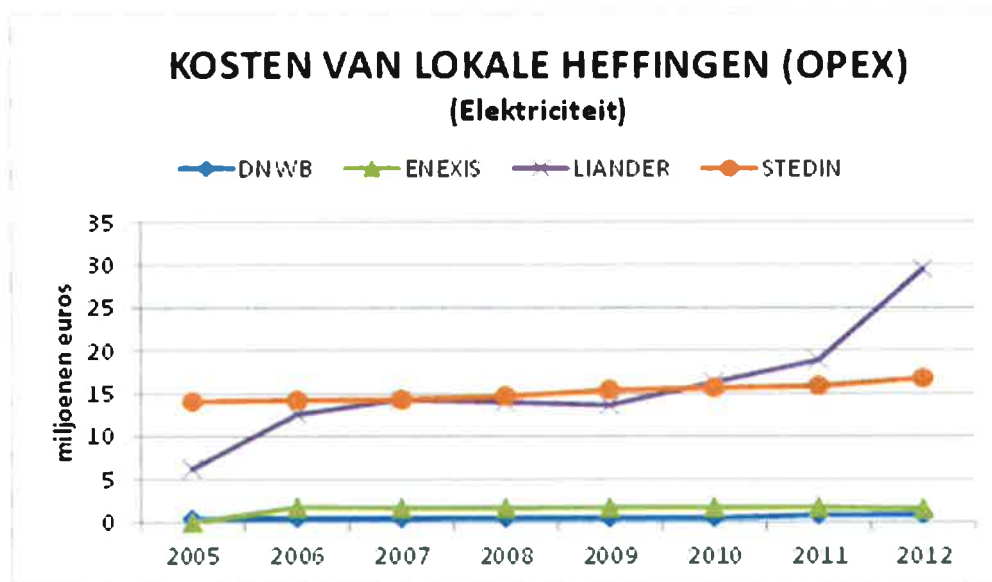
69. Daarnaast hebben de netbeheerders aangegeven dat in de toekomst de nu voorziene economische levensduren van diverse activa als gevolg van de energietransitie korter zouden kunnen blijken te zijn. Zo'n ontwikkeling leidt geleidelijk of schoksgewijs tot desinvesteringen. Het regulatorisch negeren van dergelijke ontwikkelingen verschuift de hiermee gepaard gaande kosten naar toekomstige generaties en leidt impliciet tot dubbele toekomstige kosten. Dat is onwenselijk.
70. De netbeheerders stellen dan ook voor om desinvesteringen – in navolging van IFRS – in mindering te brengen op de GAW en de afboeking als eenmalige afschrijving op te nemen.

II.6 Lokale heffingen

71. Ook tegen de methode voor de compensatie van lokale heffingen als ORV in het ontwerp methodebesluit heeft Netbeheer Nederland meerdere bezwaren. Hierna zal Netbeheer Nederland haar bezwaren uiteen zetten met betrekking tot gebruikte schatters voor de gemiddelde kosten voor lokale heffingen in 2013 en in 2016.
72. Netbeheer Nederland heeft bovendien bezwaren tegen het voornemen van ACM om de compensatie voor lokale heffingen op 0 te zetten indien de netbeheerders in de toekomst als gevolg van de Motie Van der Burg (*Kamerstukken II, 2010/11, 32500 VII, nr. 109*) worden vrijgesteld van precariobelasting. Die bezwaren zal Netbeheer Nederland tevens toelichten in deze paragraaf.

Schatter voor de kosten voor lokale heffingen in 2013

73. Uit randnummer 204 van het ontwerp methodebesluit blijkt dat ACM voornemens is om het beginkostenniveau voor de sectorgemiddelde kosten voor lokale heffingen te bepalen op de gemiddelde lasten van laatste drie gerapporteerde jaren (2010, 2011 en 2012). Daarmee wijkt ACM af van de bestendige systematiek om het beginkostenniveau voor lokale heffingen te bepalen op het meest recente jaar waarvoor kostengegevens beschikbaar zijn. Netbeheer Nederland vermoedt dat de reden voor de middeling van de kosten over de afgelopen drie jaar gelegen is in de wens van ACM om de fluctuaties in de operationele kosten die mede hebben geleid tot de 'zaagtand', te verkleinen (zie bijvoorbeeld voetnoot 113 bij randnummer 212). Als het gaat om de kosten voor lokale heffingen is echter geen sprake van 'zaagtand' effecten.
74. Immers, ter zake van de operationele kosten van lokale heffingen is géén sprake van fluctuerende kosten. Uit onderstaande grafiek blijkt dat de operationele kosten van lokale heffingen bij Liander sterk en bij de overige netbeheerders met lokale heffingen in de operationele kosten vanaf 2005 licht toenemen. De kostentoeename bij Liander is het gevolg van een toenemend aantal gemeenten dat tot precarioheffing overgaat. Er zijn echter geen gemeenten die de precarioheffing afschaffen. De kosten voor lokale heffingen stijgen zodoende elk jaar.



75. Gelet op het feit dat de operationele kosten voor lokale heffingen uitsluitend toenemen vanaf het meest recent gerapporteerde niveau concludeert Netbeheer Nederland dat gegevens uit de jaren 2010 en 2011 niet representatief zijn als schatter voor de gemiddelde kosten voor lokale heffingen in 2013. Door te middelen met gedateerde en minder representatieve gegevens gaat de koppeling met de werkelijke situatie verloren en wordt op voorhand een discrepantie gecreëerd tussen de werkelijke kosten voor lokale heffingen in 2013 en de daarvoor berekende compensatie in de toegestane inkomsten. Dat is een ongewenst effect en vergroot bovendien het 'zaagtandeffect' bij de desbetreffende individuele netbeheerder. In het licht van de in het ontwerp methodebesluit geuite wens van ACM de problematiek van de zaagtandwerking zoveel mogelijk te voorkomen dient ACM derhalve de schatter voor het beginkostenniveau voor lokale heffingen te baseren op het laatste jaar waarover de netbeheerders hun kosten hebben gerapporteerd, *i.e.* 2012. Doet ACM dat niet dan handelt zij inconsequent en doet zij haar eigen principes geweld aan.
76. Naar aanleiding van de mondelinge zienswijze van Liander heeft ACM gesteld dat het middelen van kosten voor lokale heffingen (alsook Inkoopkosten Transport) weinig relevant is, omdat die kosten worden nagecalculeerd. ACM vroeg dienaangaande naar het standpunt van Liander.
77. Netbeheer Nederland geeft (mede namens Liander) graag een antwoord op de vraag van ACM.
78. Netbeheer Nederland meent dat het ontwerp methodebesluit ter zake van de wijze van nacalculatie uitermate beperkt en onduidelijk onderbouwd is. In randnummer 359 van het ontwerp methodebesluit wordt slechts het volgende gesteld: "ACM is voornemens om voor de jaren 2014 tot en met 2016 het verschil na te calculeren dat het gevolg is van afwijkingen tussen geschatte en feitelijke gegevens voor de factor lokale heffingen. ACM zal bij de tarievenbesluiten bezien in welk jaar het nacalculatiebedrag (inclusief wettelijke heffingsrente) van de factor lokale heffingen in de tarieven kan worden verrekend." Dit voornemen is aldus onvoldoende uitgewerkt om te

kunnen beoordelen of het middelen van kosten voor lokale heffingen weinig relevant is, zoals ACM zonder nadere motivering stelt.

79. Bovendien werd de toename van kosten voor lokale heffingen bij de methode van nacalculatie in de vijfde reguleringsperiode slechts ten dele gecompenseerd. Voortzetting van die methode van nacalculatie zou er dus toe leiden dat een onderschatting van het startniveau leidt tot een onvolledige compensatie van de kosten voor lokale heffingen, zelfs al van het reeds bekende startniveau. De gehanteerde nacalculatiemethode in de vorige reguleringsperiode lost het probleem van onderschatting derhalve niet op. Het versterkt het zelfs omdat het reeds bekende kostenniveau al niet meer wordt gecompenseerd.
80. ACM heeft Liander bovendien gevraagd te reageren op de stelling van ACM dat de keuze voor middeling de kosten voor lokale heffingen middeling logisch is vanuit de samenhang die bestaat tussen de kosten en de volumes.
81. Netbeheer Nederland geeft (mede namens Liander) ook graag een antwoord op deze tweede vraag van ACM. Dat antwoord is kort. Voor wat betreft de precariolasten bestaat er namelijk geen enkel verband tussen kosten en het afzetvolume.
82. Gelet op het voorgaande meent Netbeheer Nederland dat de voorgenomen wijziging van de bepaling van het beginkostenniveau voor de lokale heffingen niet moet worden ingevoerd. Daar is ook geen reden voor. De bestendige methodiek waarbij de gegevens uit het meest recente meetjaar worden gebruikt als schatter voor het beginkostenniveau is representatiever en doet meer recht aan de wettelijke doelstelling van ACM de kosten voor ORV volledig te vergoeden. Mocht ACM dit voorstel niet volgen, dan stelt de methode de netbeheerders zelfs niet meer in staat het actuele kostenniveau van lokale heffingen volledig vergoed te krijgen. Dit staat haaks op de bedoelingen van de wetgever (vergelijk CBb 29 juni 2010, *LJN* BM9474, r.o. 12.6.5).

Schatter voor de ontwikkeling van de kosten van lokale heffingen

83. Uit randnummer 267 van het ontwerp methodebesluit blijkt dat ACM het niveau van de geschatte kosten voor lokale heffingen in 2013 tevens als schatter hanteert voor de kosten in het eindjaar van de reguleringsperiode (2016). ACM gaat aldus uit van een reële kostenontwikkeling van 0%. Dat is onjuist en onbegrijpelijk.
84. ACM gaat hiermee volledig voorbij aan de daadwerkelijke stijgende ontwikkeling van de kosten voor lokale heffingen, zoals hiervoor onderbouwd met gegevens vanaf 2005. Het bewust achterwege laten van een adequate schatter voor de ontwikkeling van de kosten van lokale heffingen staat niet alleen haaks op de werkelijke ontwikkelingen, maar vergroot tevens het gat tussen kosten en compensatie en daarmee de nacalculaties en 'zaagtand' effecten bij individuele netbeheerders. De gekozen methode staat aldus haaks op het beginsel van geleidelijke tariefontwikkeling dat ACM hoog in het vaandel heeft staan.
85. In randnummer 224 van het ontwerp methodebesluit geeft ACM aan dat zij van mening is dat de beste manier om de toekomstige productiviteitsverandering te schatten is door deze te baseren

op realisaties uit het verleden. Die beleidslijn kan zonder meer toegepast worden op de ontwikkeling van de kosten voor lokale heffingen. Daarom stelt Netbeheer Nederland voor ter zake van de schatting van de efficiënte kosten van lokale heffingen in 2016 gebruik te maken van een per individuele netbeheerder te berekenen PV-ORV-meting (bijvoorbeeld het meetkundig gemiddelde vanaf 2006).

Wegvallen van compensatie voor kosten van lokale heffingen

86. In randnummer 268 van het ontwerp methodebesluit merkt ACM op dat in de Tweede Kamer een motie is aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht om de netwerken van nutsbedrijven vrij te stellen van precariobelasting. Ofschoon de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voornemens is om deze motie uit te voeren, is er nog geen wetgeving aan de Tweede Kamer voorgelegd, laat staan dat er zicht is op inwerkingtreding van het voorgenomen wetsvoorstel.
87. Het bevreemdt de netbeheerders dan ook dat ACM in tegenstelling tot haar in randnummer 3 van het ontwerp methodebesluit geformuleerde uitgangspunt – dat niet wordt vooruitgelopen op mogelijke toekomstige wetwijzigingen – een uitzondering maakt voor het geval netbeheerders in de toekomst mogelijk vrijgesteld zijn van precariobelasting.
88. ACM geeft in dat verband aan voornemens te zijn om de compensatie voor precariolasten te laten vervallen, zodra netbeheerders zijn vrijgesteld van precariobelasting. De netbeheerders zijn van mening dat dit standpunt uitermate voorbarig is, althans ten minste nadere nuancering verlangt.
89. Immers, het is volstrekt onduidelijk of een eventueel verbod voor alle gemeenten zal gelden of dat mogelijk sprake zal zijn van een afbouwregeling. Het is daarmee dus volstrekt onduidelijk welke (middel)lange termijn consequenties het wegvallen van precariobelasting zal hebben voor de netbeheerders. Ten slotte gaat het bij lokale heffingen niet om het principe of er wel of niet geheven wordt, maar om de vraag of individuele netbeheerders te maken hebben met precariobelasting of niet (hetgeen het gelijke speelveld zou verstoren).
90. Zodra de lasten van precarioheffingen wegvallen, daalt de facto de compensatie bovendien naar nihil. Ook daarom is het subiet op 0 zetten van de compensatie onnodig. Een geleidelijke afbouw van de compensatie zou tot slot perfect aansluiten bij de indertijd door ACM gekozen geleidelijke opbouw van de compensatie.

Wegvallen van compensatie voor lasten van afgekochte lokale heffingen

91. In randnummer 269 van het ontwerp methodebesluit geeft ACM aan voornemens te zijn om ook de compensatie voor afgekochte lokale heffingen direct te beëindigen, zodra netbeheerders worden vrijgesteld van precarioheffingen. ACM motiveert dit vanuit het standpunt dat netbeheerders de keuze voor afkoop destijds bewust hebben gemaakt en dat afnemers die keuze niet hebben kunnen beïnvloeden. Die motivering is onjuist. Ten eerste hebben netbeheerders de keuze voor afkoop indertijd genomen om de lasten voor afnemers in de tijd te beperken. Met de

afkoop vervallen voor afnemers de lasten voor de lange termijn. Het is dan ook niet billijk om met de kennis van nu (c.q. van 201x) te bepalen dat netbeheerders indertijd (meer dan tien jaar geleden) beter andere beslissingen hadden moeten nemen. Ten tweede zijn de termijnen, waarover de afgekochte lasten regulatorisch worden afgeschreven, door ACM vastgesteld. Indien en voor zover ACM het economisch risico (van afschaffing) bij de desbetreffende netbeheerder had willen leggen, dan zou ACM daarmee indertijd rekening hebben moeten houden bij de vaststelling van de lengte van de regulatorische afschrijvingstermijn, dan wel bij de vaststelling van de risicopremie in de vermogenskostenvergoeding.

92. Netbeheer Nederland is derhalve van mening dat de compensatie voor afgekochte lokale heffingen moet doorlopen, totdat het bedrag regulatorisch is afgeschreven.

II.7 Inkoopkosten transport

93. ACM geeft in randnummer 261 van het ontwerp methodebesluit aan de inkoopkosten transport te betrekken binnen de uniforme maatstaf ter bepaling van het efficiënte kostenniveau 2013. Zoals ACM aangeeft, is deze handelwijze noodzakelijk om te borgen dat de gegevens van netbeheerders die op verschillende netvlakken inkopen vergelijkbaar zijn waardoor geen verstoring van het gelijke speelveld plaatsvindt.
94. ACM hanteert de gemiddelde inkoopkosten over de jaren 2010, 2011 en 2012 als schatter voor de inkoopkosten 2013. Dat is een trendbreuk met de systematiek die werd toegepast in de vorige reguleringsperioden. ACM heeft nut en noodzaak voor die trendbreuk niet voldoende gemotiveerd.
95. Netbeheer Nederland meent bovendien dat de middeling van de inkoopkosten over de jaren 2010, 2011 en 2012 als schatter voor 2013 afbreuk doet aan het in het ontwerp methodebesluit geformuleerde beginsel van representativiteit. Immers, de inkoopkosten transport betreffen hoofdzakelijk de inkoopkosten bij TenneT en in mindere mate bij de grote regionale netbeheerders. De tarieven voor de afname van transport bij TenneT vallen onder de tariefregulering van ACM, waarbij de tarieven jaarlijks geleidelijk ontwikkelen als gevolg van de jaarlijkse correctie met $cpi-x$. De tarieven voor het jaar 2013 worden met $cpi-x$ afgeleid van de tarieven voor het jaar 2012. De tarieven uit de jaren 2010 en 2011 zijn aldus niet relevant. Het hanteren van het niveau van de inkoopkosten transport uit het laatst gerapporteerde verslagjaar is een representatiever schatter voor de toekomstige inkoopkosten dan een middeling met gedateerde gegevens. Door te middelen gaat de ontwikkeling van de werkelijke inkoopkosten verloren en wordt op voorhand een discrepantie tussen toekomstige toegestane inkomsten en werkelijke inkoopkosten gecreëerd. Dat staat haaks op de uitgangspunten van tariefregulering.
96. Naar aanleiding van de mondelinge zienswijze van Liander heeft ACM gesteld dat het middelen van kosten voor inkoopkosten transport weinig relevant is, omdat die kosten worden nagecalculeerd. ACM vroeg dienaangaande naar het standpunt van Liander.
97. Netbeheer Nederland geeft (mede namens Liander) graag een antwoord op de vraag van ACM.

98. Netbeheer Nederland begrijpt dat ACM via de nacalculaties een eventuele discrepantie tussen toekomstige toegestane inkomsten en werkelijke inkoopkosten wil proberen recht te trekken. Dat voornemen is niet verkeerd, maar laat onverlet dat ACM daarmee vooraf ongewenste tarief- en resultaatfluctuaties veroorzaakt die relatief eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden. Indien bijvoorbeeld de x-factor voor TenneT voor de nieuwe reguleringsperiode op 0 gesteld zou worden, dan zal - bij continuering van de voorgenomen systematiek - desondanks over alle jaren 2014, 2015 en 2016 een nacalculatie plaatsvinden. Dergelijke onvolkomenheden moeten worden voorkomen.
99. Ten tweede is de systematiek van inkoopkostendekking en -nacalculatie weliswaar beschreven in het ontwerp methodebesluit, maar nog niet in de formules in bijlage 1 opgenomen. De systematiek is dermate complex dat de netbeheerders op dit moment niet kunnen overzien of schattingsfouten resultaatneutraal wordt nagecalculeerd.
100. ACM heeft Liander bovendien gevraagd te reageren op de stelling van ACM dat de keuze voor middeling van de inkoopkosten transport logisch is vanuit de samenhang die bestaat tussen de kosten en de volumes.
101. Netbeheer Nederland geeft (mede namens Liander) ook graag een antwoord op deze tweede vraag van ACM.
102. Voor wat betreft de inkoopkosten transport af TenneT bestaat er geen verband tussen inkoopkosten en volume. Immers, op TenneT is omzetregulering van toepassing. In beginsel geldt voor TenneT een vast budget gedurende de gehele reguleringsperiode ongeacht haar afzetvolume. Effecten van volumeafwijkingen worden bijgevolg vertraagd in het budget en daarmee de inkooptarieven van TenneT verdisconteerd.
103. De ontwikkeling van het volume bij netbeheerders is relatief gering en valt in het niet met de relatieve omvang van de cpi-x aanpassingen op de inkoopkosten transport. Indien en voor zover er al sprake van een volume effect zou kunnen zijn, zal dat naar verwachting gering zijn en bij de nacalculatie van de inkoopkosten kunnen worden rechtgetrokken. ACM is ook van plan dat te doen. Netbeheer Nederland verwijst naar randnummer 366 waarin ACM aangeeft dat zij de oorspronkelijke inschatting van de inkoopkosten transport (gebaseerd op de rekenvolumina) zal herschalen naar het gerealiseerde volumeniveau voor de berekening van het nacalculatiebedrag.
104. Gelet op het voorgaande stelt Netbeheer Nederland voor om de schatter voor de inkoopkosten transport 2013 – in navolging van de bestendige systematiek in voorgaande reguleringsperiodes – af te leiden van de inkoopkosten uit meest recent gerapporteerde verslagjaar.
105. Tot slot wijst Netbeheer Nederland nog op een inconsistentie. In randnummer 261 van het ontwerp methodebesluit geeft ACM duidelijk aan dat zij geen correctie voor de productiviteitsverandering zal toepassen op de inkoopkosten transport, aangezien die kosten als niet beïnvloedbaar zijn bestempeld. In randnummer 362 van het ontwerp methodebesluit geeft ACM niettemin aan dat zij de productiviteitsverandering zal toepassen op de inkoopkosten transport. Netbeheer Nederland gaat ervan uit dat dit een abusievelijke onjuistheid is van ACM en

dat de systematiek, zoals beschreven in randnummer 261 van het ontwerp methodebesluit, de door ACM beoogde berekening van de inkoopkosten transport 2013 betreft. Deze berekening sluit immers ook aan bij formule 26.

II.9 Formules

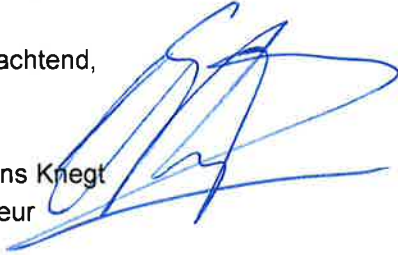
106. Netbeheer Nederland heeft de volgende opmerkingen met betrekking tot de in het ontwerp methodebesluit gebruikte formules.
107. Ten eerste stelt ACM in randnummer 285 van het ontwerp methodebesluit: *“De CAIDI van een netbeheerder wordt bepaald door het totaal aantal verbruikersminuten van een netbeheerder te delen door het totaal aantal stroomonderbrekingen van die netbeheerder”*. In de optiek van Netbeheer Nederland moet niet gedeeld worden door het aantal stroomonderbrekingen maar door het gesommeerde aantal getroffen klanten. Dit is ook aangegeven in de formules tot vaststelling van de q-factor in bijlage 1 bij het ontwerp methodebesluit.
108. Ten tweede worden in formule (25) in bijlage 1 bij het ontwerp methodebesluit de efficiënte kosten 2013 bepaald na aftrek van de verwachte besparing voor het wegvallen van de taken die betrekking hebben op het nieuwe marktmodel in 2014. Het is Netbeheer Nederland niet duidelijk waarom deze correctie plaatsvindt voor de efficiënte kosten in 2014 en niet voor de efficiënte kosten in 2013.
109. Ten derde worden in formule (31) in bijlage 1 bij het ontwerp methodebesluit de efficiënte kosten 2016 bepaald door de besparing voor het wegvallen van de taken als gevolg van het nieuwe marktmodel in 2014 toe te voegen en vervolgens de besparing in 2016 af te trekken. Ook dat is inconsistent. Dezelfde jaren dienen te worden vergeleken respectievelijk dezelfde bedragen dienen te worden gehanteerd.
110. Ten vierde is ACM in formule (17) in bijlage 1 bij het ontwerp methodebesluit de toevoeging van ORV aan de begininkomsten vergeten (vergelijk formule (29)).
111. Ten vijfde is in de formules in bijlage 1 bij het ontwerp methodebesluit niet de gehanteerde inflatie weergegeven. Hierdoor hebben de netbeheerders de juiste toepassing van de inflatiecorrectie nog niet kunnen beoordelen. Netbeheer Nederland verzoekt ACM de inflatiecorrectie aan de formules toe te voegen en die aanpassingen voorafgaand aan de vaststelling van het methodebesluit ter controle aan de netbeheerders te doen toekomen.
112. Ten slotte ontbreken in bijlage 1 bij het ontwerp methodebesluit de formules voor de nacalculatie van de inkoopkosten transport en van de nacalculatie ORV. Netbeheer Nederland verzoekt ACM deze formules toe te voegen en die aanpassingen voorafgaand aan de vaststelling van het methodebesluit ter controle aan de netbeheerders te doen toekomen.

III. Conclusie

113. Netbeheer Nederland verzoekt ACM om het bovenstaande te betrekken bij het definitieve methodebesluit. Het ontwerp methodebesluit is in strijd met de wet en de doelstellingen van de wetgever. Uiteraard is Netbeheer Nederland desgewenst graag bereid om haar zienswijze nader toe te lichten. U kunt daarvoor contact opnemen met dhr. D.S. Groenveld en dhr. J.G. Hoogstraaten van Netbeheer Nederland (zie briefhoofd voor contactgegevens).

Hoogachtend,

Laurens Kneegt
directeur



Bijlagen:

1. Pleitnota tijdens Netbeheer Nederland voor de hoorzitting van 30 mei 2013;
2. Rapport van NERA in opdracht van Netbeheer Nederland, 'A consistent methodology for estimating the WACC for Dutch Energy Networks, oktober 2012;
3. Reactie van NERA op het rapport van Brattle, 'Response to Brattle's Estimates of the Weighted Average Cost of Capital for Dutch Network Companies. A report for Netbeheer Nederland', 11 januari 2013;
4. Brief van Netbeheer Nederland aan (de voorganger van) ACM van 16 januari 2013;
5. Rapport van PwC in opdracht van Stedin, 'Optimal debt portfolio and the regulatory cost of capital', januari 2013;
6. Dessing e.a, 'Referentieperiode voor vaststellen reguleringsrente netbeheerders', ESB Marktordening, mei 2013.