



Nederlandse Mededingingsautoriteit  
T.a.v. mevrouw mr. drs. K.A. van der Lee  
Wijnhaven 24  
2511 GA DEN HAAG

behandeld door  
R.E. van Hof  
telefoonnummer  
+31 (0)40 238 30 66  
onderwerp  
Schriftelijke Zienswijze NRE Netwerk B.V.  
ons kenmerk  
07\_NH\_152446

datum  
27 augustus 2007  
faxnummer  
+31 (0)40 243 00 50  
e-mail  
vanhof@nre.nl  
uw kenmerk  
102449 (NG3R)


Geachte mevrouw Van der Lee,

Hierbij zend ik u bijgaand de schriftelijke zienswijze van NRE Netwerk B.V. ('NRE') op het ontwerpbesluit tot vaststelling van de methode voor de regulering van de tarieven voor de beheerders van de regionale gastransportnetwerken voor de derde reguleringsperiode (het 'ontwerpbesluit') van de Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (de 'Raad') van 17 juli 2007 (kenmerk: 102449/28). Hierna wordt de Nederlandse Mededingingsautoriteit, inzonderheid haar Directie Toezicht Energie (DTe) en haar directeur, aangeduid als 'NMa'.

Dit is een vertrouwelijke versie van onze zienswijze. Wij hebben getracht zo veel als mogelijk in de tekst de bedrijfsvertrouwelijke passages aan te geven, maar staan openbaarmaking van deze zienswijze niet toe dan nadat wij nogmaals in de gelegenheid zijn gesteld deze zienswijze op bedrijfsvertrouwelijke passages te controleren.

Wij zijn graag bereid tot het geven van een nadere toelichting en behoudens ons het recht voor deze zienswijze waar nodig te wijzigen en/of aan te vullen.

Hoogachtend,

  
ir. R.E. van Hof,  
directeur

## INHOUDSOPGAVE

<b>I.</b>	<b>INLEIDING EN SAMENVATTING</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>UITGANGSPUNTEN WETGEVER EN FORMELE ASPECTEN</b>	<b>6</b>
II.1	STRIJD MET UITGANGSPUNTEN WETGEVER	6
	<i>II.1A Sanity checks, waaronder een haalbaarheidsonderzoek</i>	6
	<i>II.1B Redelijk rendement</i>	9
	<i>II.1C Kostenoriëntatie</i>	11
	<i>II.1D Tariefregulering</i>	13
	<i>II.1E Generieke korting en betrouwbaarheid regulering</i>	14
II.2	FORMELE ASPECTEN	17
<b>III.</b>	<b>HET WINSTENONDERZOEK</b>	<b>21</b>
III.1	ALGEMEEN	21
III.2	HET WINSTENONDERZOEK IS APERT ONDEUGDELIJK	22
	<i>III.2A Onbetrouwbare data</i>	22
	<i>III.2B Onjuiste methodologie</i>	23
	<i>III.2C Gebrek aan representativiteit; geen sectorbrede overwinsten</i>	24
<b>IV.</b>	<b>DE HAALBAARHEID</b>	<b>24</b>
<b>V.</b>	<b>TEKORTKOMINGEN DIE NRE ONEVENREDIG TREFFEN</b>	<b>25</b>
V.1	INDIVIDUELE X-FACTOREN	25
V.2	HET MECHANISCH GEBRUIK VAN GESTANDAARDISEERDE OUTPUTWAARDEN	27
V.2	DE VERWERKING VAN LOKALE HEFFINGEN	31
	<i>V.2A Onjuiste kwalificatie</i>	31
	<i>V.2B Onjuiste verwerking</i>	32
	<i>V.2C Perverse effecten</i>	33
<b>VI.</b>	<b>ALGEMENE TEKORTKOMINGEN</b>	<b>33</b>
VI.1	DATAFOUTEN	33
VI.2	DE STANDAARDISATIE VAN KAPITAALLASTEN	36
	<i>VI.2A Algemeen</i>	36
	<i>VI.2B Het gebruik van de niet geïndexeerde GAW is onjuist</i>	38
	<i>VI.2C De reële WACC is te laag vastgesteld</i>	38
VI.3	DE PRODUCTIVITEITSVERBETERING	41
VI.5	DE GRAADDAGENCORRECTIE	42
<b>VII.</b>	<b>TEN SLOTTE</b>	<b>42</b>

**Bijlagen:**

1. Rapport van Deloitte Accountants B.V. 'Enige elementen ontwerp-methodebesluit' van 27 augustus 2007 [**vertrouwelijk**]
2. Overzicht gestandaardiseerde activawaarden per aansluiting per netbeheerder [**vertrouwelijk**]

## I. Inleiding en samenvatting

1. Tenzij hierna expliciet anders aangegeven, worden de bezwaren van EnergieNed, neergelegd in zowel haar mondelinge als schriftelijke zienswijze, door NRE onderschreven. Die bezwaren moeten, waar nodig aangevuld zoals hierna aangegeven, in deze zienswijze als herhaald en ingelast worden beschouwd.
2. Voor NRE, haar aandeelhouders, werknemers en klanten zouden de gevolgen van de vaststelling van het methodebesluit gas voor de derde reguleringsperiode en de daaruit voortvloeiende jaarlijkse korting op haar toegestane inkomsten (x-factor) conform het ontwerpbesluit desastreus zijn. De door de NMa op 13 augustus 2007 vertrouwelijk toegezonden berekeningen op grond van het ontwerpbesluit resulteren voor NRE in de volgende bovengemiddeld hoge jaarlijkse x-factor voor de periode 2007 tot en met 2009:

### Vertrouwelijk: voorlopige x-factor NRE t.o.v. gemiddelde

	NRE	Totaal
Begininkomsten 2007 (EUR)	23.629.835	877.547.717
Eindinkomsten 2010 (EUR)	18.526.160	712.797.007
x-factor onafgerond (%)	7,79066	6,69641
x-factor (neerwaarts afgerond) (%)	7,7	6,6

Bron: NMa

3. Een dergelijke hoge korting op haar toegestane omzet is voor NRE onhaalbaar zonder inbreuk op het wettelijke uitgangspunt dat haar vermogensverschaffers recht hebben op een redelijk rendement. Naar aanleiding van het verzoek van de NMa tijdens de hoorzitting van 16 augustus jl. is dit uiteengezet in hoofdstuk IV van deze zienswijze.
4. Deze hoge kortingen zijn het gevolg van door de Raad gehanteerde stelselwijzigingen ten opzichte van de methode voor tariefregulering in de eerste (2002-2004) en tweede (2005-2007) reguleringsperiode.
5. Deze stelselwijzigingen zijn ingegeven door, en worden door de Raad gemotiveerd op basis van, een door de NMa op instigatie van de politiek recent uitgevoerd onderzoek naar de

winsten van de vier grootste energiebedrijven ENECO Holding N.V. (hierna: 'Eneco'), Essent N.V. (hierna: 'Essent'), n.v. Nuon (hierna: 'Nuon') en DELTA N.V. (hierna: 'Delta'). De resultaten van dit onderzoek (hierna: het 'winstenonderzoek') zijn neergeslagen in het 'Onderzoeksrapport inzake de winsten van energiebedrijven' van 2 mei 2007 (hierna: het 'winstenrapport'). In hoofdstuk III van deze zienswijze wordt uiteengezet dat het ontwerpbesluit, waaronder in het bijzonder begrepen de daarin begrepen stelselwijzigingen ten opzichte van de tweede reguleringsperiode en de daaruit resulterende gevolgen voor NRE, niet kan worden gerechtvaardigd of gemotiveerd met een beroep op vermeende "nieuwe ontwikkelingen zoals die met name uit het winstenonderzoek [...] naar voren zijn gekomen" (randnummer 44).

6. De belangrijkste stelselwijzigingen waartegen NRE in dit verband ageert zijn:
  - (1) Het opleggen van een individuele x-factor in de derde reguleringsperiode op basis van de theoretische gelijkstelling van de toegestane omzet in 2010 met de sectorgemiddelde gestandaardiseerde efficiënte kosten;
  - (2) Het toepassen van een niet voor inflatie gecorrigeerde gestandaardiseerde activawaarde (GAW) voor de berekening van de gestandaardiseerde kapitaallasten (afschrijvingen en rendement). Voor de standaardisatie van het 'redelijk' geachte rendement gaat het daarbij om het gebruik van de niet geïndexeerde GAW in combinatie met een reële, dat wil zeggen wél voor inflatie gecorrigeerde, gemiddelde vermogenskostenvergoeding (*weighted average cost of capital* of WACC).
  - (3) Het opleggen van een (extra) korting op de toegestane omzet uit hoofde van sectorbrede productiviteitsverbetering op basis van de gerealiseerde productiviteitsverbetering in de tweede reguleringsperiode, zonder nacalculatie en met afroming van omzet als gevolg van volumegroei.
  
7. De in het ontwerpbesluit opgenomen methode bevat daarnaast een aantal fundamentele tekortkomingen. Het betreft zowel tekortkomingen die specifiek of met name gelden voor NRE en waardoor NRE onevenredig wordt benadeeld, alsook meer algemene tekortkomingen. Al deze tekortkomingen zijn - veelal eenvoudig - te corrigeren.
  
8. In hoofdstuk V van deze zienswijze wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende tekortkomingen in het ontwerpbesluit die leiden tot een onevenredige benadeling van NRE:
  - (1) het opleggen van individuele x-factoren;
  - (2) het mechanisch gebruik van gestandaardiseerde outputwaarden, geïllustreerd aan de hand van de aanname van vergelijkbare verbruiksvolumes per kleinverbruiker; en
  - (3) de verwerking van lokale heffingen.

9. In hoofdstuk VI van deze zienswijze wordt achtereenvolgens ingegaan op algemene tekortkomingen in het ontwerpbesluit met betrekking tot:
- (1) datafouten;
  - (2) de standaardisatie van kapitaallasten;
  - (3) de productiviteitsverbetering;
  - (4) de graaddagencorrectie.
10. De onjuiste aannames en specifieke en algemene tekortkomingen in het ontwerpbesluit en de daaruit resulterende gevolgen voor NRE leiden ertoe dat de methode neergelegd in het ontwerpbesluit in strijd is met de Gaswet, waaronder begrepen de doelstellingen van de wetgever voor de regulering van de gastarieven, en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel.
11. In hoofdstuk II van deze zienswijze wordt een aantal in het ontwerpbesluit geschonden uitgangspunten van de wetgever uiteengezet en wordt ingegaan op een aantal formele tekortkomingen in de totstandkoming van de ontwerpbesluit.

## **II. Uitgangspunten wetgever en formele aspecten**

### **II.1 Strijd met uitgangspunten wetgever**

12. Het ontwerpbesluit schetst in hoofdstuk 5 (Beoordelingskader) een onvolledig beeld van de doelstellingen van de wetgever (paragraaf 5.1) en de Raad geeft aan die doelstellingen bovendien een onjuiste interpretatie (paragraaf 5.2). Zonder pretentie van volledigheid in dit stadium, merkt NRE op dat het ontwerpbesluit op gespannen voet staat met de hieronder genoemde uitgangspunten van de wetgever. Bij de onderscheiden onderdelen van deze zienswijze wordt daarnaast nader ingegaan op de strijdigheid met de doelstellingen van de wetgever. NRE verzoekt de Raad in het definitieve methodebesluit eenduidig aan te geven hoe hij zijn besluit met die doelstellingen in overeenstemming heeft gebracht.

#### ***II.1A Sanity checks, waaronder een haalbaarheidsonderzoek***

13. Het is een feit van algemene bekendheid dat voor elk wiskundig model geldt *rubbish in, is rubbish out*. Indachtig dit adagium heeft de wetgever niet beoogd dat de methode tot vaststelling van de doelmatigheidskorting zou verworden tot een mechanische toepassing van de uitkomsten van rekenkundige modellen waarin de pluriforme werkelijkheid wordt vervangen door uniforme aannames en theoretische gelijkstellingen.

Zie bijvoorbeeld de waarschuwing van de adviseur van de Raad, *Frontier Economics*, bij de vormgeving van de tariefregulering (in een presentatie op 16 december 1999 aan de toenmalige contactgroep): “*As we have emphasised throughout, the modelling does not determine x-factors. Modelling results assist the Regulator to make an informed decision, along with other information about (or from) the sector*”.

14. De methode neergelegd in het ontwerpbesluit doet nu net wat de wetgever niet heeft beoogd, onder meer door het mechanisch afleiden van het efficiënte kostenniveau en daarmee de toegestane omzet per netbeheerder uit het veronderstelde kostenniveau en de gemiddelde gestandaardiseerde prestaties in de sector. Die redenering berust op twee theoretische aannames: (1) dat het gestandaardiseerde kostenniveau juist is; en (2) dat de gestandaardiseerde outputwaarde de prestaties van de bedrijven juist weergeeft.
15. Een dergelijke invulling van artikel 81, eerste lid, van de Gaswet door de Raad past niet bij de wettelijke opdracht voor de vaststelling van de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering. Niet voor niets is sinds de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer (*Stb.* 2004, 328; de ‘**I&I-wet**’) bij de tariefregulering niet langer “*het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers een doelmatige bedrijfsvoering en kostenverlaging worden bevorderd*” leidend maar het pluriformere “*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*”. Daarvan is in het ontwerpbesluit niets terug te vinden.

Vergelijk TK 2003-2004, 29 372, nr. 3:  
“*Met dit wetsvoorstel wordt maatstafregulering, het nieuwe tariefreguleringsstelsel, geïntroduceerd. [...] Het geeft netbeheerders financiële prikkels voor zowel kwaliteit als efficiencyverbetering. [...] Ook voor de gasnetwerken zal de kwaliteit van de netten expliciet in de regulering worden betrokken*” (p. 19); en  
“*In de voorgestelde wijziging wordt gesproken over “de meest doelmatige kwaliteit”. Hiermee wordt bedoeld dat er gestreefd moet worden, met inachtneming van de doelmatigheid, naar de beste kwaliteit. Immers, kwaliteit kan altijd beter, maar het moet wel doelmatig blijven*” (p. 44).
16. De vorige keer dat de NMa een dergelijke modelmatige en mechanische aanpak wilde volgen en daarmee de grenzen van haar bevoegdheid wilde aftasten, heeft de NMa tenminste nog een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en haalbaarheidstoetsen ingebouwd.

17. Verwezen wordt naar de besluiten van 22 september 2000 en de beslissingen op bezwaar tegen die besluiten van 21 september 2001 tot vaststelling van de x-factor voor elektriciteit in de eerste reguleringsperiode in respectievelijk paragraaf 21 ('Haalbaarheidsonderzoek') en paragraaf IV.5.3 ('Haalbaarheid van de kostenreductie'), waarin de directeur DTe uitvoerig is ingegaan op:
- (1) de maximering van de ruwe x-factor op 8% per jaar;
  - (2) de analyse van de financiële ratio's (i) rendement op geïnvesteerd vermogen (ROIC); (ii) *interest coverage* (de mate waarin netbeheerders in staat zijn om aan de renteverplichtingen te voldoen); en (iii) solvabiliteit;
  - (3) de maximering van de x-factor op 10% van de operationele kosten (OPEX)
18. De directeur DTe merkt daarbij op "*bij herhaling [te hebben] aangegeven dat de X-factor die wordt vastgesteld voor netbeheerders ook financieel haalbaar dient te zijn. Voorkomen moet immers worden dat een bedrijf als gevolg van de opgelegde X-factor financiële problemen krijgt dan wel om andere redenen niet in staat zou zijn noodzakelijke verplichtingen na te komen*" (zie randnummer 89 van de besluiten van 22 september 2000, voor de rechtsvoorgangster van NRE (ENET Eindhoven B.V.) met kenmerk: 00-53). Daarbij verwijst de directeur DTe naar het volgende uitgangspunt in de 'Richtsnoeren inzake *price cap*-regulering in de Nederlandse elektriciteitssector voor de periode 2000-2003' van de DTe van februari 2000 (hierna: '**Richtsnoeren**'):

*"De x-factor zal zo worden vastgesteld dat een efficiënt geleid bedrijf al zijn kosten kan terugverdienen, inclusief een marktconform rendement op geïnvesteerd vermogen. Tevens zal de x-factor zo worden bepaald dat noodzakelijke efficiënte investeringen kunnen worden gefinancierd. Tenslotte zal de x-factor rekening houden met de financiële uitgangspositie van een bedrijf, waaronder cruciale financiële ratio's" (p. 4).*

19. NRE verwijst in dat verband ook naar paragraaf 2.10 en hoofdstuk 6 (beide getiteld 'Haalbaarheid') van het rapport van de DTe 'Een Overzicht van de Eerste Reguleringsperiode Regionale Netbedrijven Elektriciteit' uit juli 2002. De ratio voor een gedegen haalbaarheidsonderzoek wordt daarin glashelder uiteengezet:

*"Hoewel DTe de verantwoordelijkheid heeft om in het belang van de klant de bedrijven te stimuleren hun efficiëntie te verbeteren en vervolgens de klant van deze verbeteringen te laten profiteren, heeft zij natuurlijk ook de verantwoordelijkheid om de bedrijven te garanderen dat de doelstellingen die zij oplegt ook daadwerkelijk haalbaar zijn" (p. 8).*



20. Het ontbreken van een gedegen haalbaarheidsonderzoek voor iedere individuele netbeheerder in het ontwerpbesluit is, temeer beschouwd in combinatie met de modelmatige aanpak van de Raad, in strijd met onder meer de opdracht en doelstellingen van de wetgever.
21. Dat geldt ook voor de keuze voor de duur van de derde reguleringsperiode (3 jaar). Gezien de enorme stijging van de x-factoren ten opzichte van de tweede reguleringsperiode had de NMa moeten onderzoeken of de kortingen op de toegestane omzet wel haalbaar zijn in drie jaar, of dat daarvoor, conform de mogelijkheden die artikel 81a van de Gaswet biedt, een reguleringsperiode van bijvoorbeeld vijf jaar zou moeten worden vastgesteld.

### ***II.1B Redelijk rendement***

22. Zoals hiervoor uiteengezet moet de methode voor de vaststelling van de x-factor zodanig zijn dat (i) een efficiënt geleid bedrijf al zijn kosten kan terugverdienen, inclusief een marktconform rendement op geïnvesteerd vermogen, (ii) noodzakelijke efficiënte investeringen kunnen worden gefinancierd, (iii) rekening gehouden wordt met de financiële uitgangspositie van een bedrijf, waaronder cruciale financiële ratio's en (v) althans vanaf inwerkingtreding van de I&I-wet, de meest doelmatige kwaliteit wordt bevorderd.
23. Daarvan is in de in het ontwerpbesluit neergelegde methode geen sprake. Een van de belangrijke oorzaken van die tekortkoming is een in de formules van het ontwerpbesluit 'verstopte' stelselherziening, namelijk de bepaling van de gestandaardiseerde kapitaallasten (afschrijvingen en rendement) op basis van historische kostprijs in combinatie met een reële gemiddelde vermogenskostenvergoeding.
24. Dit betekent, toegepast op het toegestane rendement, dat de Raad het 'redelijke' rendement voor een netbeheerder definieert als de som van de vermenigvuldiging van de reële WACC met de niet voor inflatie corrigeerde (niet geïndexeerde) gestandaardiseerde GAW.
25. De Raad doet dat bewust, met verwijzing naar het winstenonderzoek, maar tegen beter weten in. Zoals door Continuon Netbeheer in haar mondelinge zienswijze terecht is opgemerkt, heeft de NMa in de hiervoor aangehaalde Richtsnoeren, in eerdere besluiten, alsmede in correspondentie erkend dat er twee systemen zijn voor de bepaling van de gestandaardiseerde kapitaallasten:
  - (1) historische kostprijs in combinatie met een nominaal rendement; of
  - (2) een geïndexeerde waarde in combinatie met een reëel rendement.

26. Beide systemen leiden per definitie tot dezelfde contante waarde van de kasstromen over de looptijd van de investering en tot kostendekking voor een efficiënte netbeheerder. Zie bijvoorbeeld Richtsnoeren:

*“[...] Analoog aan de wijze waarop de tarieven worden aangepast aan de ontwikkeling van het algemene prijsniveau (cpi), wordt ook de RAB [de Regulatory Asset Base; dit is hetzelfde als de GAW] elk jaar opgewaardeerd met de ontwikkeling van de cpi. Hierdoor blijft de vereiste, efficiënte waarde van de benodigde activa in reële termen gemeten gelijk [...]” (randnummer 1.12);*

*“Het is de bedoeling dat de [GAW] in de toekomst wel degelijk wordt opgewaardeerd naar rato van de inflatie en dat daarover een rendement in reële termen wordt berekend (WACC). Bovendien wordt er op de opgewaardeerde waarde afgeschreven [...]” (randnummer 1.14);*

*“Er zijn verschillende voordelen verbonden aan het hanteren van een systematiek waarbij de [GAW] wordt gecorrigeerd voor opgetreden inflatie. Ten eerste is een dergelijke benadering duidelijk in lijn met de cpi-x systematiek van price cap-regulering. Ten tweede is er een minder grote kans op plotselinge tariefstijgingen als ‘oude’ activa, die door de inflatie in reële waarde zijn gedaald, worden vervangen door ‘nieuwe’ activa. Ten derde: een reële rentevoet wordt stabiel geacht en dus ook beter voorspelbaar dan een nominale rentevoet, waarin schommelingen in inflatie tot uitdrukking komen [...]” (randnummer 1.15);*

*“Laten we dit eens vergelijken met de waardering op basis van historische kosten, die in de Verenigde Staten gebruikelijk is onder het systeem van rendementsregulering, in combinatie met particulier eigendom – een systematiek waarvan het Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie in de Verenigde Staten) in een reeks uitspraken heeft beslist dat het de goede bescherming biedt van de eigendomsrechten van de eigenaar [...]” (randnummer 1.16);*

*“Het bovenstaande roept de vraag op of er bezwaar bestaat tegen het overschakelen van de ene consistente vorm van regulering en administratieve verantwoording (waardering tegen historische kosten bij een nominaal rendement) naar een andere consistente methode (waardering tegen actuele kosten bij een reëel rendement). Mits consequent wordt gehandeld, is tegen een dergelijke omschakeling geen bezwaar; de WACC wordt gewijzigd in een reële waarde en de boekwaarde wordt in het vervolg ieder jaar opgewaardeerd, uitgaande van het openingssaldo, vermeerderd met*

*investeringen en verminderd met afschrijvingen en vervolgens gecorrigeerd voor de inflatie” (randnummer 1.17).*

27. De NMa heeft tot op heden gekozen voor een geïndexeerde GAW in combinatie met een reële WACC. In het ontwerpbesluit bepaalt de NMa de kapitaallasten evenwel op basis van historische kostprijs (een niet geïndexeerde GAW) in combinatie met een reële WACC.
28. Zoals uiteengezet door onder meer EnergieNed betekent dit bij de huidige rentestanden dat de contante waarde van de kapitaallasten over de looptijd van een investering zo'n twintig (!) procent beneden het investeringsbedrag uitkomt (naarmate de – thans lage – inflatie toeneemt, neemt het tekort ook toe). Van de doelstellingen van de wetgever komt zo niets terecht. De door de Raad in het ontwerpbesluit voorgestane stelselherziening is theoretisch apert onjuist en leidt in de praktijk tot een substantiële, onomkeerbare onderdekking. Dit is behalve in strijd met de Gaswet ook in strijd met de bescherming van eigendomsrechten, zoals onder meer neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van de Grondwet.

### ***II.1C Kostenoriëntatie***

29. De Raad stelt in het ontwerpbesluit de toegestane omzet van de individuele netbeheerders in 2010 gelijk aan de efficiënt geachte kosten van de netbeheerders in het jaar 2010 (ontwerpbesluit, randnummers 47 en 103). Hiermee *“beoogt de Raad de kans op winsten die substantieel meer zijn dan de Raad redelijk acht, te verkleinen”* (randnummer 103). Deze keuze zou *“in lijn [zijn] met de uitkomsten van het winstenonderzoek”* (quod non, zie hoofdstuk III) alsook met *“de doelstelling van de wetgever, aangezien de wetgever kostenoriëntatie als uitgangspunt heeft bij de tarieven”* (ontwerpbesluit, randnummer 47).
30. Dit zou blijken uit artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet op grond waarvan een netbeheerder aan de Raad jaarlijks een tariefvoorstel moet doen, met inachtneming van (onder meer) *“het uitgangspunt dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken”*. Artikel 81, eerste lid, onderdeel b, van de Gaswet ziet op een adequate toerekening van kosten aan prestaties door netbeheerders, niet op de vaststelling van de methode tot vaststelling van de x-factor door de Raad.
31. Met zijn mechanische gelijkstelling van toegestane omzet met kosten in de vaststelling van de methode voor de x-factor geeft de Raad een onjuiste interpretatie aan de doelstelling van de wetgever en zijn wettelijke opdracht op grond van artikel 81, eerste lid, van de Gaswet. Dat blijkt ook uit het feit dat deze gelijkstelling geen rekening houdt met de bevordering van de meest doelmatige kwaliteit van het transport.

32. Kostenoriëntatie wil zeggen dat de tarieven (en daarmee de toegestane omzet) gerelateerd moeten zijn aan de kosten, respectievelijk in een redelijke verhouding moeten staan tot die kosten, niet dat de toegestane omzet per netbeheerder gelijk moet worden gesteld aan de gemiddelde efficiënt geachte kosten in de sector. De wetgever heeft een dergelijke mechanische gelijkstelling, die haaks staat op de pluriforme belangen die de Raad geacht wordt met elkaar te verenigen, ook niet beoogd, zoals blijkt uit de toelichting van de Minister van Economische Zaken (hierna: de ‘Minister’) bij de aankondiging op en toelichting bij de betreffende nota van wijziging waarmee artikel 81, eerste lid, onderdeel b, van de Gaswet is ingevoerd.

*“Het uitgangspunt van kostenoriëntatie wordt vastgelegd in de Elektriciteitswet 1998 en in de Gaswet en wordt toegepast in combinatie met outputregulering op kwaliteit en doelmatigheid. Met deze nota van wijziging wordt nu expliciet gemaakt dat de doelmatigheidskorting en de gerealiseerde kwaliteit niet worden toegepast op elk afzonderlijk tarief van een netbeheerder, maar op het samenstel van alle tarieven van die netbeheerder, oftewel de totale inkomsten die een netbeheerder uit de tarieven ontvangt. Deze worden berekend als het somproduct van de tarieven die de netbeheerder in rekening brengt per tariefdrager (een tariefdrager is bijvoorbeeld het transport van een kWh over een bepaald netvlak) en de bijbehorende volumina (bijvoorbeeld het aantal kWh's dat hij over een bepaald netvlak transporteert). Uitgaande van de aldus gereguleerde totale inkomsten uit de tarieven dienen de onderscheiden tarieven die een netbeheerder in rekening brengt voor de onderscheiden diensten die hij levert, direct gerelateerde te zijn aan de kosten die een netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te leveren. Door deze wijze van reguleren kan beter rekening worden gehouden met verschillen in de ontwikkelingen van de onderliggende kosten, terwijl het beoogd effect qua efficiencyverbetering en stimulering van een optimale kwaliteit, voor het totaal van de tarieven per netbeheerder hetzelfde blijft als thans” (TK 2003-2004, 29 372, nr. 7, p. 5);*

*“Tot slot is een aantal wijzigingen van technische aard opgenomen in deze nota van wijziging. De eerste betreft de aanpassing van de artikelen 40 en verder van de Elektriciteitswet 1998 en de artikelen 80 en verder van de Gaswet. Het betreft hier wellicht op het oog een ingrijpende wijziging, maar, zoals nader in de toelichting op deze artikelen uiteen is gezet, is de kern van de wijziging dat deze artikelen worden aangepast aan de in de loop van de tijd door de DTe opgedane ervaringen met deze artikelen. Belangrijkste verbetering is dat met deze wijziging de tarieven meer zullen voldoen aan het uitgangspunt van kostendekkendheid per tarief. Dat houdt in dat de*

*verhouding tussen de onderscheiden tarieven die een netbeheerder in rekening kan brengen voor de onderscheiden diensten die hij levert, wordt bepaald door de kosten die de netbeheerder moet maken om de desbetreffende diensten te kunnen leveren. De in het wetsvoorstel geïntroduceerde kwaliteitsregulering blijft dan ook onverkort aanwezig” (TK 2003-2004, 29 372, nr. 11, p. 21).*

33. De NMa heeft in het verleden bewust niet een dergelijke mechanische interpretatie of invulling gegeven aan het begrip ‘kostenoriëntatie’ als thans in haar ontwerpbesluit. Zie bijvoorbeeld de e-mail van 3 november 2004 van DTe CODATA\_NG aan de gasnetbeheerders inzake ‘101754: Voorstel Transporttarieven Gas (incl. 15%-toets)’:

*“Na overleg met een door EnergieNed opgestelde delegatie van experts van netbeheerders heeft DTe een aantal alternatieven onderzocht om de tarieven zo goed mogelijk te laten voldoen aan de 15%-regel. Dat is mede gedaan op basis van argumenten van genoemde experts. Zo veel mogelijk aansluiting houden bij de huidige tariefstructuur van het methodebesluit is de beste optie gebleken. Voor de 15%-toets houdt dit concreet in dat de tarieven zodanig dienen te worden [vast]gesteld dat afwijkingen van de factuur voor een gemiddelde afnemer per categorie ten opzichte van de oude factuur groter dan 15% zoveel mogelijk beperkt dienen te worden. Hiervoor zal dus eventueel van kostenoriëntatie moeten worden afgeweken. Bij het beoordelen van het tarievenvoorstel zal de 15%-regel prevaleren boven het uitgangpunt van kostenoriëntatie.”*

34. Met andere woorden, het ging de NMa om de uitkomst van het tarievenmandje (de som van tarieven maal bijbehorende volumes), niet om de hoogte van individuele tarieven (of gemiddelde tarieven). Dat is niet zo vreemd. Het mechanisch afleiden van het efficiënte kostenniveau en daarmee de toegestane omzet per netbeheerder uit het veronderstelde kostenniveau en de gemiddelde gestandaardiseerde prestaties in de sector is onverantwoord, zeker voor kleinere netbeheerders, wier prestaties en kosten niet zo ‘uitmiddelen’ als die van de grootste netbeheerders. Een dergelijke handelwijze is te meer onverantwoord gezien de door de Raad geconstateerde verschillen in inkomsten per prestatie en de gebrekkige vergelijkbaarheid van de door de Raad gestandaardiseerde prestaties.

### ***II.1D Tariefregulering***

35. In het ontwerpbesluit geeft de Raad aan vanaf de derde reguleringsperiode voornemens te zijn een andere methode te hanteren voor de bepaling van de productiviteitsverbetering van de sector: *“In de vorige reguleringsperiode is van te voren een schatting gemaakt van de verwachte productiviteitsverandering en werd deze aan het eind van de periode*

*nagecalculeerd. De Raad baseert vanaf deze periode [de derde reguleringsperiode] de productiviteitsverandering op de productiviteitsverandering die de netbeheerders in de vorige periode hebben gerealiseerd. In deze productiviteitsverandering wordt rekening gehouden met volumegroei. Dit heeft als doel om het eerste ongewenste effect (volumegroei) te verkleinen” (randnr. 46).*

36. NRE meent dat het ‘afromen’ van vermeende ‘overwinsten’ als gevolg van volumegroei in strijd is met het stelsel van tariefregulering zoals dat thans is neergelegd in (onder meer) artikel 81b van de Gaswet. *De facto* wordt daarmee overgestapt op een vorm van omzetregulering, terwijl daar door de wetgever uitdrukkelijk niet voor is gekozen. Niet voor niets bevat de Gaswet niet een met artikel 41d, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 vergelijkbare bepaling.

*(“De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet jaarlijks het verschil vast tussen de totale inkomsten uit de tarieven, bedoeld in artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, en de gerealiseerde totale inkomsten uit de tarieven. Bij de eerstvolgende vaststelling van de tarieven verwerkt de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit het verschil in de tarieven.”)*

37. Dit lijkt door de Raad ook impliciet te worden erkend waar hij aangeeft dat *“bepaalde ongewenste effecten mede het gevolg zijn van de wetgeving. Hierdoor is het niet mogelijk om de extra rendementen als gevolg van deze ongewenste effecten in het geheel af te romen. Indien wetswijzigingen nodig zijn, zal de Raad dit voorstellen aan de Minister”* (randnummer 42). Naar verluidt is deze (totale) afroming van de – na het winstenonderzoek ineens als ongewenst beoordeelde – volumegroei onderdeel van de recent aan de Minister gedane voorstellen. Thans biedt de Gaswet voor de gehele of gedeeltelijke ‘afroming’ evenwel geen basis, ook niet door middel van het opleggen van een extra korting onder het mom van een sectorbrede productiviteitsverbetering.

### ***II.1E Generieke korting en betrouwbaarheid regulering***

38. In het ontwerpbesluit streeft de Raad naar een ‘gelijk speelveld’, door hem gedefinieerd als gelijke inkomsten per prestatie (randnummer 105). De Raad meent daarbij dat de doelstelling van de wetgever *“dat gelijke inkomsten gelden voor vergelijkbare prestaties”* ertoe zou moeten leiden dat de Raad uit gaat van het zogenoemde ‘dynamische’ gelijke speelveld, dat wil zeggen dat de Raad het gelijke speelveld elke reguleringsperiode opnieuw zou moeten benaderen. Dit leidt ook voor de derde reguleringsperiode (alsnog) tot individuele x-factoren. Daarmee geeft de Raad in het ontwerpbesluit een onjuiste interpretatie aan de bedoelingen

van de wetgever, zowel wat betreft de inhoud van de methode tot vaststelling van de x-factor als de continuïteit van die methode.

39. Dat blijkt ook uit het Consultatiedocument ‘Gelijke speelveld’ van de NMa/DTe uit maart 2007 (randnummer 12) (hierna: het ‘**Consultatiedocument Gelijke Speelveld**’):

*“Om conform de wetsgeschiedenis het gelijke speelveld – met uitzondering van ORV’s – te bereiken heeft de Minister van Economische Zaken een overgangperiode nodig geacht om historisch bepaalde efficiëntieverschillen weg te werken. Daarna kan een uniforme x-factor worden vastgesteld. In de wetsgeschiedenis wordt dit als volgt uitgedrukt:[voetnoot: Tweede Kamer 1998-1999, 26303, nr. 3, p. 6.]*

*“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.*

*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 objectiveerbare 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.” [onderstreping toegevoegd].”*

40. Zelfs al zou de wetgever er met de Wet tot wijziging van de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (*Stb.* 2003, 316) voor hebben willen kiezen om het begrip ‘gelijk speelveld’ te definiëren als gelijke inkomsten per eenheid output, zoals de NMa beweert (Consultatiedocument Gelijke Speelveld, randnummer 13), dan rechtvaardigt dit nog niet de keuze in het ontwerpbesluit voor individuele x-factoren. Immers de doelstelling gelijke inkomsten per eenheid output kan ook eenmalig worden bepaald (dit is het zogenoemde ‘statische’ gelijke speelveld). Dat sluit het best aan bij de bedoelingen van de wetgever zoals blijkt uit het hierboven onderstreepte deel van het citaat, welk deel (toevallig?) is weggelaten

bij de bespreking van de vermeende relevante passages uit de parlementaire geschiedenis over tariefverschillen in het ontwerpbesluit (randnummer 29).

41. Terecht stelde het Tweede Kamerlid Crone dat de op zijn verzoek in de wet opgenomen cpi-x formule inhoudt “*dat consumenten recht krijgen op een jaarlijkse korting overeenkomstig de productiviteitswinst*” (Handelingen II 1998-1999, 26 303, nr. 45, p. 4).
42. Het opleggen van een uniforme x-factor ter hoogte van de sectorbrede productiviteitsverbetering (ook wel *frontier shift* genoemd) vanaf de derde reguleringsperiode (nadat – in de woorden van de NMa in het Consultatiedocument Gelijke Speelveld – “*de opgelegde x-factoren in de eerste en tweede reguleringsperiode [...] de inkomsten per output tot een gelijk en efficiënt niveau [hebben] gebracht* (randnummer 16)), was ook de insteek voor en verwachting op basis van de ‘Overeenkomst tussen de directeur DTe en de netbeheerders gas met betrekking tot de regulering van de transporttarieven gas in de periode t/m 2007’ (hierna: de ‘**Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas**’).
43. De Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas vormde de basis voor het methodebesluit voor de tweede reguleringsperiode gas (2005-2007) (besluit van 31 augustus 2004 (kenmerk: 101732-31), zoals gewijzigd bij besluit van 5 september 2005 (kenmerk: 101858/67) en besluit van 8 november 2006 (kenmerk: 101858-1220), hierna: ‘**Methodebesluit Tweede Reguleringsperiode**’). Paragraaf 8 (‘Overwegingen ten aanzien van de continuïteit van de regulering’) van bijlage A bij het Methodebesluit Tweede Reguleringsperiode bepaalt:

“39. *Onderhavige besluit bepaalt de regulering voor de periode 2005-2007. Omdat DTe streeft naar continuïteit in haar reguleringspraktijk is hieronder weergegeven hoe de methodiek in de volgende reguleringsperiodes naar verwachting zal plaatsvinden.*

[...]

41. *Met ingang van de derde reguleringsperiode kent iedere volgende reguleringsperiode een nieuw te bepalen generieke korting [...] en een kwaliteitsterm [...] die worden toegepast op de totale inkomsten uit het voorgaande jaar. Hieraan wordt invulling gegeven met de formules (33) en (34); een algemene formule voor het bepalen van totale inkomsten in jaar t (formule 33), en een formule voor het bepalen van de totale inkomsten voor ieder startjaar van een reguleringsperiode (formule 34).*

[...]

42. *Bij de start van een nieuwe reguleringsperiode wordt de te hanteren (voorcalculatorische) generieke korting in beginsel gebaseerd op werkelijk*



*gerealiseerde en door DTe gemeten gemiddelde productiviteitsveranderingen in alle behalve het laatste jaar van de voorgaande reguleringsperiode, en het laatste jaar van de daaraan voorafgaande reguleringsperiode. De op deze manier vastgestelde voorcalculatorische generieke korting kan eventueel gecorrigeerd worden indien daarvoor een noodzaak is.*

43. *Bij de start van een nieuwe reguleringsperiode worden de totale inkomsten in het eerste jaar van de nieuwe reguleringsperiode berekend uit de totale inkomsten in het laatste jaar van de voorgaande reguleringsperiode. Hierbij worden voor dit laatste jaar de totale inkomsten gehanteerd die zijn berekend aan de hand van de herberekende generieke korting.*
44. *Bij de overgang naar de derde reguleringsperiode zal op basis van de meest recente gegevens een uniform eindpunt berekend worden op basis van de TI/SO-verhouding van de efficiënte 'peer'-groep. Dit zal leiden tot een eenmalige kortingscorrectie die ervoor zorgt dat de netbeheerders aan het begin van de derde reguleringsperiode zich op een gelijk speelveld bevinden."*

44. Gezien de doelstellingen van de wetgever, het ook door de NMa onderkende belang van continuïteit in de regulering en de door de NMa opgewekte verwachtingen omtrent die regulering vanaf de derde reguleringsperiode, mogen aan de motivering van eventuele stelselwijzingen de hoogste eisen worden gesteld. Aan die eisen is in het ontwerpbesluit evenwel volstrekt niet voldaan. De verstrekkende overgang naar het gebruik van een niet geïndexeerde GAW voor de standaardisatie van de kapitaallasten (in combinatie met een reële WACC) is zelfs helemaal niet gemotiveerd.
45. Daarmee is het ontwerpbesluit behalve in strijd met de doelstellingen van de wetgever ook in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel.

## **II.2 Formele aspecten**

46. Het ontwerpbesluit is op een onzorgvuldige wijze tot stand gekomen. Toen de (voorlopige) resultaten van het winstenonderzoek bij de vier grootste netbeheerders bekend werden, heeft de Raad de "vormgeving van het reguleringsmodel voor de derde reguleringsperiode" in dienst gesteld aan zijn voornemen het door hem geconstateerde "verschil tussen de door de Raad redelijk geachte winst en de gerealiseerde winst te verkleinen" (ontwerpbesluit, randnummer 42).

47. Het winstenonderzoek is vanaf die tijd de stok geworden om de netbeheerders te slaan, ook die netbeheerders die niet in het onderzoek betrokken waren en op wie de resultaten, zo al valide, niet van toepassing waren. Daarmee is de vaststelling van het methodebesluit onnodig gepolitiseerd.

48. Totdat het winstenonderzoek de aandacht van de politiek kreeg stond de consultatie in het teken van de voortzetting van de afspraken in de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas en de beleidsintenties van de NMa. Zie onder meer:

*“Meerdere netbeheerders geven aan dat stabiliteit van zowel de methode voor de vaststelling van de WACC als de uitkomst van die berekening het belangrijkste is”* (‘hoofdpuntenverslag tweede bijeenkomst klankbordgroep regulering regionale netbeheerders’ van 12 maart 2007, p. 1);

*“DTe geeft aan voornemens te zijn de methode ter bepaling van de WACC te continueren”* (‘hoofdpuntenverslag tweede bijeenkomst klantencontactgroep regulering regionale netbeheerders’ van 13 maart 2007, p. 1).

49. Gezien het voorliggende ontwerpbesluit voelt NRE zich in de consultatie voorafgaand aan het ontwerpbesluit volstrekt op het verkeerde been gezet.

50. Bovendien is onzorgvuldig en laakbaar dat de NMa, aan de vooravond van de afrondende plenaire behandeling van de Wet onafhankelijk netbeheerder, onder druk van de politiek de regulering van de gastransporttarieven bewust heeft gepolitiseerd. Zo heeft de NMa het nodig geoordeeld op 26 juni 2007, vór voorafgaand aan de publicatie van het ontwerpbesluit en het moment dat de netbeheerders zijn geïnformeerd, de stelselwijzingen in het ontwerpbesluit in het persbericht ‘NMa; aangepaste kaders voor tariefregulering energietransport’ als volgt aan te kondigen:

*“Deze zomer komt de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) met aangepaste kaders waarbinnen zij de tarieven voor het transport van elektriciteit en gas van de energiebedrijven in de periode 2008-2010 zal vaststellen. Gert Zijl, lid van de Raad van Bestuur van de NMa: “Met deze aangepaste reguleringskaders draaien we de duimschroeven waar nodig steviger aan. Ons recente winstenonderzoek toonde aan dat de vier grootste geïntegreerde energiebedrijven met het transport van energie meer winst behaalden dan wij redelijk achten.”*

*De NMa besloot tot het uitvoeren van een winstenonderzoek omdat de door haar toegepaste reguleringskaders inmiddels vier jaar van kracht zijn. De omvang van de winsten toonde aan dat de regulering van de transporttarieven strenger kan. Uit het*

*onderzoek bleek overigens dat de energiebedrijven de winsten volledig binnen de bestaande wettelijke kaders hebben behaald. Gezien het geldende wettelijke kader was afroming van de winsten tussentijds niet mogelijk.*

*Volgende maand start de NMa de terinzageprocedure ten aanzien van de aangepaste reguleringskaders. Allereerst wordt het zogeheten ontwerpbesluit voor de regionale netbeheerders van gas gepubliceerd. Enkele weken later worden de ontwerpbesluiten voor elektriciteit gepubliceerd. Zijl: "Deze besluiten hebben naar verwachting prijsdempende effecten op de tarieven voor het transport van elektriciteit en gas. De doelstelling om een redelijke prijs voor afnemers te combineren met een garantie voor leveringszekerheid blijft hierbij het uitgangspunt."*

*De toezichthouder hecht veel waarde aan een zorgvuldig te volgen proces. Zij roept alle belanghebbenden dan ook op om hun reactie te geven* [onderstreping toegevoegd].

51. NRE vindt het onbegrijpelijk en onjuist dat de Raad, als zelfstandig en onafhankelijk bestuursorgaan, zich zo tot speelbal van de politiek heeft gemaakt en zich zo weinig ruimte heeft voorbehouden om rekening te houden met de haar zienswijze, niettegenstaande het feit dat zij helemaal niet in het winstenonderzoek is betrokken.

52. Evenzeer is onjuist en onzorgvuldig dat de publicatie van het ontwerpbesluit is aangekondigd met het persbericht 'NMa publiceert aangescherpte reguleringskaders gastransport' van 17 juli 2007. Met dat persbericht politiseert de Raad het proces om te komen tot de methode voor de vaststelling van de x-factor nog verder met een dienovereenkomstige vermindering van de ruimte om op basis van de zienswijzen van de netbeheerders de methode aan te passen:

*"[...] Als het besluit ongewijzigd wordt vastgesteld, dienen de inkomsten van de gasnetbeheerders jaarlijks met gemiddeld 6% te dalen. Deze doelmatigheidskorting bedroeg de vorige twee reguleringsperioden circa 3,7%. Gert Zijl, lid van de Raad van Bestuur van de NMa: "Ons winstenonderzoek toonde aan dat de doelmatigheidskorting een stuk hoger kan komen te liggen, zonder dat we bang hoeven te zijn voor de kwaliteit van de netwerken. De netbeheerders beschikken immers over meer dan voldoende middelen om te investeren in hun netwerken." Met deze aanscherping worden toekomstige grote verschillen tussen redelijke en gerealiseerde winsten grotendeels voorkomen [...]"*

53. Ook overigens is deze handelwijze uiterst onzorgvuldig. NRE blijft achter met een groot aantal vragen waarop zij graag een antwoord wil, waar mogelijk in bijlage 3 van het methodebesluit:

- Waarom spreekt de Raad over een gemiddelde korting van 6% terwijl sprake is van een ontwerpmethode zonder data?;
  - Waarom spreekt de Raad al over de hoogte van de korting terwijl hij nog geen zienswijze heeft ontvangen?;
  - Hoe kon de Raad uitspraken doen over procentuele kortingen terwijl het cijfermateriaal op dat moment nog verre van compleet was?
  - Waarom deed de Raad uitspraken over kortingen op basis van een nog niet vastgesteld model met cijfermateriaal dat pas later aan de bedrijven is verstrekt? Dit terwijl de Richtsnoeren stellen: *“De x-factor zal worden berekend met een financieel model dat DTe ten behoeve van haar reguleringstaken ontwikkelt. Het financiële model zal nadat het is uitontwikkeld aan de bedrijven ter beschikking worden gesteld”* (p. 4);
  - Waarom zijn de data en berekeningen op grond waarvan de netbeheerders de consequenties van het model konden proberen te doorgronden pas later, op herhaald verzoek van NRE, en uitsluitend op vertrouwelijke basis aan de netbeheerders verstrekt?;
  - Waarom heeft de Raad de netbeheerders niet tijdig geïnformeerd over zijn inschatting van de te realiseren kostenbesparingen?;
  - Waarom heeft de Raad de betreffende persberichten, waaronder in het bijzonder begrepen het persbericht van 17 juli 2007, niet onder embargo aan de netbeheerders gestuurd met de mogelijkheid voor hen de Raad voor fouten zoals die nu zijn gemaakt te behoeden?;
  - Is de Raad ook van mening dat het uit genoemde persberichten opdoemende beeld bijstelling behoeft en is de Raad bereid dit beeld bij te stellen met inachtneming van de inhoud van deze zienswijze?
54. Terecht heeft EnergieNed opgemerkt dat in het door de NMa opgestelde en bijgestelde planning ook te weinig tijd resteert voor een serieuze beoordeling van de zienswijzen van de netbeheerders.
55. Dat het in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet voorgeschreven overleg met de gezamenlijke netbeheerders een farce is gebleken, werd eens te meer duidelijk in de ‘informatieve bijeenkomst’ van 7 augustus 2007, waarin vrijwel elke vraag naar verduidelijking van de nieuwe methode werd gekwalificeerd als een ‘zienswijze’ en vervolgens niet werd beantwoord. De vooraf ingediende vraag naar de representativiteit van het winstonderzoek voor niet in dat onderzoek betrokken netbeheerders werd zelfs afgedaan met het voorlezen van een ‘bezweringsformule’ zoals die daaromtrent in het methodebesluit zou verschijnen.

56. NRE moet helaas constateren dat het wettelijk voorgeschreven overleg na de eerste resultaten van het winstenonderzoek een stoplap is gebleken waarmee de NMa haar stelselwijzigingen probeert te legitimeren. Van een in consultatie met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties opgezette breed gedragen methode is geen sprake.

### III. Het winstenonderzoek

#### III.1 Algemeen

57. Zoals hiervoor en in het ontwerpbesluit aangegeven zijn de conclusies uit het onderzoek naar de winsten van de vier grote energiebedrijven in Nederland dragend geweest voor de vormgeving van het reguleringssysteem voor de derde reguleringsperiode en worden de stelselwijzigingen ten opzichte van de tweede reguleringsperiode door de Raad gemotiveerd met een beroep op dat winstenonderzoek.
58. In het winstenonderzoek doet de Raad een poging de brutowinst op de gereguleerde activiteiten van Eneco, Essent, Nuon en Delta te bepalen en vervolgens te vergelijken met het normrendement op basis van zijn regulering. Dit resulteert in rendementsverschillen, die volgens de Raad worden verklaard door vijf factoren: (1) kostenefficiëntie; (2) tariefcorrecties; (3) verschillende waarderinggrondslagen in de externe verslaggevingregels; (4) volumegroei en (5) geleidelijke terugloop naar het efficiënte niveau. De Raad erkent dat al deze factoren *“zijn toegestaan binnen de huidige wettelijke kaders en de huidige reguleringssystematiek”*, maar acht desalniettemin slechts de eerste twee factoren in lijn met hetgeen met de regulering is beoogd en bestempelt de laatste drie factoren als *“geheel of gedeeltelijk onwenselijk”* (winstenrapport, p. 3-4).
59. Op grond van het winstenonderzoek meent de Raad dat de vier onderzochte energiebedrijven als gevolg van die (geheel of gedeeltelijk) onwenselijke factoren *“in de jaren 2004 en 2005 op hun gereguleerde activiteiten circa EUR 393 miljoen [...] meer rendement [hebben] behaald dan de NMa redelijk acht”* (winstenrapport, p. 4 (conclusie 9)).
60. Zoals hiervoor uiteengezet leidt dat ertoe dat de Raad in het ontwerpbesluit een poging doet om voor alle netbeheerders het verschil tussen de door de Raad redelijk geachte winst en de gerealiseerde winst te verkleinen (ontwerpbesluit, randnummer 42) door de methode van de vaststelling van de x-factor te wijzigen (ontwerpbesluit, randnummer 44). Dat raakt kant noch wal.

61. Ten eerste kunnen de door de Raad in het ontwerpbesluit neergelegde stelselwijzingen niet gebaseerd of gemotiveerd worden op basis van het winstenonderzoek. Het winstenonderzoek is namelijk apert ondeugdelijk.
62. Ten tweede zijn de resultaten uit het winstenonderzoek niet representatief voor de situatie bij de overige netbeheerders. Sterker nog, op basis van de (juist toegepaste) methodologie uit het winstenonderzoek is sprake van een onderdekking (!), in plaats van 'overwinst', bij die overige netbeheerders.

### **III.2 Het winstenonderzoek is apert ondeugdelijk**

#### *III.2A Onbetrouwbare data*

63. Conclusies over structurele 'overwinsten' bij de vier onderzochte grote energiebedrijven kunnen niet worden gebaseerd op het winstenonderzoek.
64. Ten eerste is er maar onderzoek gedaan naar de winsten in twee jaren, 2004 en 2005. De cijfers over 2003 zijn niet meegenomen, omdat de cijfers van Nuon over dat jaar ontbraken; dit terwijl de cijfers van de andere drie een volstrekt afwijkend (gunstiger) beeld laten zien (winstenrapport, p. 38 (tabel 4.1)).
65. Ten tweede zijn voor het trekken van betrouwbare conclusies over structurele overwinsten de verschillen tussen de vier onderzochte bedrijven per jaar en de verschillen per bedrijf van jaar tot jaar veel te groot (winstenrapport, p. 38 (tabel 4.1)). Tevens zijn de onderzochte bedrijven onderling ook heel verschillend. Zo heeft Delta bijvoorbeeld relatief veel grote afnemers en heeft Essent een relatief lage GAW en relatief hoge operationele kosten. Het is opmerkelijk en onjuist dat de Raad op een kunstmatige manier heeft geprobeerd zich een beeld te vormen van (een normatieve jaarrekening van) een netwerkbedrijf op basis van de cijfers van geheel verschillende geïntegreerde bedrijven zonder een kijkje te nemen bij echt netwerkbedrijf zoals NRE.
66. Ten derde is duidelijk dat de Raad, eufemistisch gezegd, geen duidelijk beeld heeft van de verklaring voor de verschillen, en ook geen betrouwbare verdeling kan maken naar de door de Raad onderscheiden vijf verklarende factoren.

*“Bij het definiëren van de verklarende factoren blijken, afhankelijk van de gekozen invalshoeken, meerdere interpretaties mogelijk te zijn. Het eenduidig vaststellen van de hoogte van een bepaalde factor is derhalve afhankelijk van de gekozen invalshoek. Het is dus, door deze interpretatieverschillen, niet steeds te zeggen of een door een*

*bedrijf opgegeven cijfer juist of onjuist is. De NMa constateert echter dat de opgave die de bedrijven hebben gedaan voor het doel van het onderzoek toereikend is, ondanks dat vrijwel iedere factor een bepaalde bandbreedte heeft.*

*In tabel 4.3 zijn voor 2004 en 2005 de verschilverklaringen voor alle bedrijven samen weergegeven. Het per factor vermelde percentage geeft aan hoeveel procent van het totale bedrag van de rendementsverschilverklaring is verklaard met die betreffende factor. De verschilverklaring is opgesteld voor elektriciteit en gas gecombineerd en omvat alle onderzochte bedrijven. De genoemde percentages verschillen per bedrijf aanzienlijk, onder andere vanwege het feit dat de onderzochte bedrijven in omvang van elkaar verschillen, de verhouding tussen elektriciteit en gas per bedrijf verschilt en de reguleringssystematiek niet is ingericht op het analyseren van winstverschillen. Vandaar dat de NMa in tabel 4.3 deze percentage heeft afgerond op veelvoud van 5%” (winstenrapport, p. 39).*

67. Al *prima facie* blijkt dat het winstenonderzoek wellicht toereikend is om de politiek tegemoet te komen, maar volstrekt ongeschikt is om de doorgevoerde stelselwijzigingen in de methode tot vaststelling van de x-factor op te baseren teneinde bepaalde veronderstelde neveneffecten van de vigerende reguleringssystematiek tegen te gaan.

De Raad erkent dit zelf ook: “*Tijdens het ontwerpen van de reguleringsskaders is vooraf niet met zekerheid te voorspellen of de beoogde effecten behaald zullen worden en/of onwenselijke bijeffecten mogelijk optreden*” (winstenrapport, p. 40).

68. Indien de Raad evenwel volhoudt aan zijn voornemen om NRE te straffen voor vermeende ‘overwinsten’ bij de vier onderzochte energiebedrijven, dan verzoekt NRE om de openbare versies van de reacties van die bedrijven op de (voorlopige) uitkomsten van het winstenonderzoek en (de concepten van) het winstenrapport. Alleen dan kan NRE zich adequaat verweren tegen de dreigende inbreuk op haar (eigendoms)rechten.

### ***III.2B Onjuiste methodologie***

69. Daarnaast is de methodologie voor de berekening van de vermeende ‘overwinsten’ in het winstenonderzoek volstrekt ondeugdelijk.
70. NRE verwijst naar paragraaf 2.1 van het rapport van Deloitte Accountants B.V. ‘Enige elementen ontwerp-methodebesluit’ van 27 augustus 2007, opgenomen in **bijlage 1** (hierna: het ‘**Deloitte rapport**’), dat hier integraal als herhaald en ingelast moet worden beschouwd.

71. Daaruit blijkt dat in het winstenonderzoek ten onrechte is uitgegaan van de commerciële jaarrekening in plaats van de regulatorische jaarrekening. Als gevolg daarvan wordt ten onrechte het bedrijfsresultaat volgens de commerciële jaarrekening vergeleken met een normrendement dat bepaald is op basis van de GAW zonder inflatiecorrectie en met toepassing van een reële WACC. Zoals hiervoor uiteengezet is dat methodologisch onjuist.

### ***III.2C Gebrek aan representativiteit; geen sectorbrede overwinsten***

72. Om te toetsen of sprake zou kunnen zijn van 'overwinsten' in de sector, is in het Deloitte rapport een methodologisch juiste berekening uitgevoerd op basis van de informatie van de NMa. Uit de resulterende tabel in paragraaf 2.1 blijkt dat de vier onderzochte grote energiebedrijven een overwinst laten zien, maar de overige bedrijven een negatieve overwinst (een onderdekking) hebben.
73. Dat betekent dat de resultaten van het winstenonderzoek niet mogen worden doorgetrokken naar de overige bedrijven. Die worden derhalve ten onrechte gestraft door de stelselherzieningen in het ontwerpbesluit. Indien de Raad de moeite had genomen een methodologisch juist winstenonderzoek uit te voeren voor de sector als geheel, was er derhalve geen reden geweest voor de wijzigingen van de reguleringsmethodiek waardoor NRE nu zo benadeeld worden.

## **IV. De haalbaarheid**

74. Hiervoor is reeds uiteengezet dat in het ontwerpbesluit in strijd met onder meer de doelstellingen van de wetgever niet is voorzien in een grondig haalbaarheidsonderzoek. Dat is te meer onjuist vanwege de hoogte van de uit het ontwerpbesluit voortvloeiende x-factoren voor NRE. Die hoge x-factoren dreigen bovendien te worden opgelegd vanwege vermeende 'overwinsten' bij de grote vier energiebedrijven, een voor NRE niet representatieve situatie.
75. In paragraaf 2.2 van het Deloitte rapport is een beknopte analyse gemaakt van de gevolgen voor NRE indien het methodebesluit zou worden vastgesteld conform het ontwerpbesluit. Daaruit blijkt onder meer dat om een rendement van 5,3% te realiseren de operationele kosten van NRE jaarlijks met een volstrekt onhaalbaar percentage zouden moeten worden teruggebracht. Met de hiervoor in subparagraaf II.1A aangehaalde maximering van de jaarlijkse korting op 10% van de operationele kosten is door de NMa impliciet erkend dat een groot deel van de kosten van een netwerkbedrijf niet-beïnvloedbaar zijn, althans niet op de korte termijn. Bovendien zijn de mogelijkheden tot besparingen op operationele kosten zijn in de eerste en tweede reguleringsperiode al ten volle benut, zodat het besparingspotentieel op de operationele kosten in de derde reguleringsperiode veel geringer moet worden geschat dan



10% per jaar. De Raad zou zich dat moeten realiseren, ook in zijn communicatie naar de buitenwereld: een kleine korting op de totale toegestane omzet betekent voor een netbeheerder een grote aanslag op zijn operationele kosten.

76. Een rendement van 5,3% is geen marktconforme vergoeding voor de vermogensverschaffers van NRE. Bovendien wordt de financieringsruimte van NRE door de dreigende hoge x-factoren ernstig beperkt als gevolg van de waardedaling van de onderneming (zie ook hoofdstuk 3 van het Deloitte rapport).
77. Door het ontwerpbesluit wordt het NRE onmogelijk gemaakt haar vermogensverschaffers een redelijk rendement te geven. Evenmin is bij de methode tot vaststelling van de x-factor rekening gehouden met het feit dat de noodzakelijke efficiënte investeringen moeten kunnen worden gefinancierd en met de financiële positie van de respectieve bedrijven, waaronder cruciale ratio's (vergelijk subparagraaf II.1A hiervoor).

## **V. Tekortkomingen die NRE onevenredig treffen**

### **V.1 Individuele x-factoren**

78. Hiervoor is in subparagraaf II.1E uiteengezet dat de Raad in het ontwerpbesluit een onjuiste interpretatie geeft aan de bedoelingen van de wetgever door het opleggen van individuele x-factoren in de derde reguleringsperiode.
79. Het opleggen van een individuele x-factor (onder het mom van het nastreven van het 'dynamische' gelijke speelveld) is ook in strijd met de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas.

Zie onder meer artikel 11 van bijlage 1 bij de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas ('maatstafconcurrentie en meting productiviteitsverbetering '):

*"1. DTe zal met ingang van de tweede reguleringsperiode maatstafconcurrentie voor de tariefregulering van de netbeheerders invoeren. Maatstafconcurrentie resulteert voor alle netbeheerders in een generieke korting op de efficiënte economische kosten.*

*2. De schatting van de generieke korting van een reguleringsperiode wordt bepaald op basis van werkelijk gerealiseerde en door DTe gemeten gewogen gemiddelde productiviteitsveranderingen van de netbeheerders in de meetgroep in alle behalve het laatste jaar van de voorafgaande reguleringsperiode, en het laatste jaar van de daaraan voorafgaande reguleringsperiode (hierna: meetperiode). Deze meting vindt jaarlijks plaats.*

3. *Uitgangspunten bij het meten van de productiviteitsverandering zijn de geactualiseerde kostenniveau's, de Total Factor Productivity (TFP)-methode, en de samengestelde outputs. [...]*
  4. *De in het voorgaande lid bepaalde meting geldt alleen voor de netbeheerders die deel uitmaken van de representatieve meetgroep ('peer'-groep). Deze meetgroep bestaat uit alle netbeheerders die in het eerste jaar van de meetperiode kostenefficiënt zijn (zie Artikel 6). Indien geen van de drie grote energiebedrijven (te weten de gezamenlijke netbeheerders van Eneco en Essent en de netbeheerder van Nuon) in het eerste jaar van de meetperiode kostenefficiënt is, wordt het meest efficiënte bedrijf van deze drie aan de meetgroep toegevoegd. In dat geval zal DTe de gemeten productiviteitsverbetering toetsen op representativiteit en vervolgens de gerealiseerde productiviteitsverbetering vaststellen.*
  5. *Bij de in het derde lid van dit artikel genoemde wijze van vaststellen van de generieke korting zullen correcties worden uitgevoerd voor schattingsfouten betreffende de generieke korting in de daaraan voorafgaande reguleringsperiode. [...]*
  6. *Ieder jaar in juli zullen de netbeheerders worden geïnformeerd over de gewogen gemiddelde productiviteitsverandering over het voorgaande jaar. [...]*
80. Partijen zijn artikel 11 in bijlage 1 bij de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas niet voor niets overeengekomen. Anders had wel volstaan kunnen worden met de bepalingen in artikel 12 van bijlage 1, dat zoals zijn titel al aangeeft ('maatstafconcurrentie en meting productiviteitsverandering – specifiek tweede periode') uitsluitend ziet op de tweede reguleringsperiode.
81. Voor NRE waren de afspraken ten behoeve van de continuïteit van de regulering ook een belangrijke voorwaarde voor het aangaan van de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas.
82. De Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas bepaalt in overweging G: *"In het licht van het feit dat bij de in deze overeenkomst neergelegde afspraken, de belangen van derden betrokken zijn, erkennen de Netbeheerders dat de directeur DTe zich ter zake van zijn bevoegdheden op grond van de Gaswet niet onvoorwaardelijk kan binden en dat omstandigheden denkbaar zijn, waarin de directeur DTe van de gemaakte afspraken zal moeten afwijken. Deze omstandigheden worden nader in deze overeenkomst ingekaderd"*. Dergelijke omstandigheden doen zich *in casu* niet voor.

83. De Raad kan zich niet onttrekken aan zijn contractuele verplichtingen met een beroep op het winstenonderzoek en vermeende maar niet aangetoonde benadeling van afnemers. Voor zover de Raad dat toch zou overwegen, verzoekt en zo nodig sommeert NRE de Raad hierbij zich aan de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas te houden, stelt zij de Raad hierbij in gebreke en houdt zij de Raad aansprakelijk voor alle schade, gederfde winst daaronder begrepen, en kosten die voor haar voortvloeien uit een dergelijke toerekenbare tekortkoming.
84. Hiervoor is in subparagraaf II.1E uiteengezet dat het opleggen van individuele x-factoren ook in strijd is met paragraaf 8 ('Overwegingen ten aanzien van de continuïteit van de regulering') van bijlage A bij het Methodebesluit Tweede Reguleringsperiode. Daarnaast is het ontwerpbesluit in strijd met de consistent door de NMa uitgedragen beleidsintenties en opgewekte verwachtingen, onder meer bij de verkoop van NRE, over de continuïteit van de tariefregulering.
85. NRE en haar *stakeholders* hebben aan die consistent uitgedragen beleidsintenties gerechtvaardigde verwachtingen ontleend en zijn daar ook op afgegaan bij het nemen beleidsbeslissingen, waaronder hun financieringsbeslissingen.
86. Het alsnog opleggen van individuele x-factoren benadeelt NRE onevenredig, omdat haar een x-factor wordt opgelegd die ver uitgaat boven de op grond van artikel 11 van de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas geschatte productiviteitsverbetering in de sector. Voor die systeemwijziging bestaat geen legitieme rechtvaardiging.

## **V.2 Het mechanisch gebruik van gestandaardiseerde outputwaarden**

87. De methode in het ontwerpbesluit leidt voor iedere netbeheerder het efficiënte kostenniveau en daarmee de toegestane omzet mathematisch af van het veronderstelde kostenniveau en de gemiddelde gestandaardiseerde prestaties in de sector. Zoals hiervoor aangegeven in subparagraaf II.1A berust deze mathematische aanpak op twee cruciale theoretische aannames. Een daarvan is dat de gestandaardiseerde outputwaarde de prestaties van de bedrijven juist weergeeft.
88. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 6 van het Deloitte rapport moet er daarbij voor worden gewaakt dat de gestandaardiseerde outputwaarde op een consistente manier tot stand komt.
89. Het ontwerpbesluit zou moeten waarborgen dat wijzigingen in de tariefsystematiek (die niets zeggen over de onderliggende kosten) geen invloed hebben op de gestandaardiseerde outputwaarde. Daartoe heeft het ontwerpbesluit evenwel geen *sanity checks* ingebouwd. Dat

doet zich met name gevoelen doordat het ontwerpbesluit ten onrechte geen rekening houdt met een afwijkend klanten- en verbruiksprofiel van bepaalde netbeheerders en de gevolgen die dat met zich bracht en brengt, onder meer door de invoering van het capaciteitstarief voor het kleinverbruik segment.

90. Dan kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende gestileerde voorbeeld met 2 netbeheerders, A en B, met respectievelijk drie kleinverbruikaansluitingen en een totaal verbruik van 3000 (A) respectievelijk 2500 (B).
91. Vóór 2005 waren er vrijwel alleen volumeafhankelijke tarieven. De toegestane omzet in het tarievenmandje – de som van de hoeveelheden (tariefdragers) per tariefcategorie vermenigvuldigd met het bijbehorend tarief – van netbeheerder A was 3000 en die van netbeheerder B was 2500 op basis van hetzelfde volumeafhankelijke tarief van 1.

<b>Tarievenmandje Beginsituatie</b>	<b>A</b>	<b>B</b>
Hoeveelheid (volumeafhankelijk)	3000	2500
Tarief (volumeafhankelijk)	1	1
Toegestane omzet	3000	2500

92. Met ingang van het jaar 2005 heeft de NMa voorgeschreven dat tenminste 75% van de kleinverbruiktarieven capaciteitsafhankelijk moest zijn (hierna ook wel de invoering van het capaciteitstarief genoemd). Dit vereiste dat de netbeheerders hun tarievenmandjes anders moesten inrichten om te komen tot dezelfde toegestane omzet.
93. De tariefdrager voor het capaciteitsafhankelijke tarief is de capaciteit van de aansluiting. Daarbij is door de NMa niet gekeken naar het gemiddelde verbruik per aansluiting. Om op dezelfde toegestane omzet te komen als voor de invoering van het capaciteitstarief betekende dit dat netbeheerder A hogere capaciteitsafhankelijke tarieven moest hanteren dan netbeheerder B.

<b>Tarievenmandje Capaciteitstarief</b>	<b>A</b>	<b>B</b>
Hoeveelheid (volumeafhankelijk)	3000	2500
Tarief (volumeafhankelijk)	0,25	0,25
Hoeveelheid (capaciteitsafhankelijk)	3	3
Tarief (capaciteitsafhankelijk)	750	625
Toegestane omzet	3000	2500

94. Met een verschil in doelmatigheid heeft het hogere capaciteitsafhankelijke tarief van A niets te maken.
95. In het ontwerpbesluit wordt uitgegaan van sectorgemiddelde tarieven per tariefcategorie voor de bepaling van de x-factor in de derde reguleringsperiode. In het gestileerde voorbeeld is het sectorgemiddelde volumeafhankelijke tarief 0,25 en het sectorgemiddelde capaciteitsafhankelijke tarief 687,5. Dit leidt ertoe dat de toegestane omzet van A ten onrechte te laag wordt vastgesteld en die van B te hoog.

Tarievenmandje Sectortarieven	A	B
Hoeveelheid (volumeafhankelijk)	3000	2500
Sectortarief (volumeafhankelijk)	0,25	0,25
Hoeveelheid (capaciteitsafhankelijk)	3	3
Sectortarief (capaciteitsafhankelijk)	687,5	687,5
Toegestane	2.812,5	2.687,5
Vershil	-187,5	+187,5

96. Van een 'overwinst' bij A respectievelijk een 'onderdekking' bij B is natuurlijk helemaal geen sprake. Toch is dit wat het ontwerpbesluit aanneemt door op een mechanische manier gebruik te maken van sectorgemiddelden zonder toetsing aan de werkelijkheid. Dit terwijl met name voor kleinere netbeheerders toepassing van deze sectorgemiddelden door onder meer verschillen in klantenmix tot een hoge kortingen kan leiden die niets zegt over een gebrek aan doelmatigheid of de aanwezigheid van overwinsten.
97. In het geval van NRE is, zoals de NMa bekend is, daadwerkelijk sprake van een situatie waarbij het verbruik per kleinverbruikaansluiting significant hoger is dan gemiddeld:

**Vertrouwelijk: gemiddeld verbruik kleinverbruikaansluiting NRE t.o.v. sectorgemiddelde**

Gemiddeld verbruik kleinverbruikaansluiting (m3)(*)	NRE	Sectorgemiddelde
2004	2664	2321
2005	2438	2231
2006	2420	2233

(\*) volumes TOTV/volumes TAVTv

Bron: NMa

98. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het gemiddeld verbruik per kleinverbruikaansluiting bij NRE circa 10-20% hoger is dan het sectorgemiddelde. De verschillen ten opzichte van bijvoorbeeld ONS Netbeheer, die door de NMa tot voor kort werd gezien als de meest efficiënte netbeheerder (de zogenoemde 'peer') lopen op tot circa 50%.
99. Het relatief hoge gemiddelde verbruik per kleinverbruikaansluiting heeft via het hierboven beschreven mechanisme bij de invoering van het capaciteitstarief voor kleinverbruik geleid tot een relatief hoog tarief voor het (voor nacalculaties gecorrigeerde) capaciteitsafhankelijke kleinverbruiktarief (TAVTc) van NRE ten opzichte van het sectorgemiddelde.

**Vertrouwelijk: TAVTc van NRE t.o.v. gemiddelde**

	NRE	Sectorgemiddelde
<b>Tarieven 2007 gecorrigeerd voor nacalculatie en ORV</b>	16,0624	14,9679

*Bron: NMa*

100. In het ontwerpbesluit wordt NRE voor dit relatief hoge capaciteitsafhankelijke tarief 'gestraft' met een hogere korting op haar toegestane omzet. Dat is onjuist en in strijd met onder meer de doelstellingen van de wetgever. Met ondoelmatigheid of overwinsten heeft dit relatief hoge tarief namelijk niets te maken.
101. Dat NRE daardoor onevenredig wordt getroffen blijkt ook uit het feit dat zij een relatief groot deel van haar omzet haalt uit het kleinverbruiksegment en binnen dat segment een relatief hoog deel van haar omzet uit het capaciteitsafhankelijk tarief (TAVTc).

**Vertrouwelijk: Verdeling omzet van NRE t.o.v. gemiddelde**

Verdeling omzet 2007	NRE	Sectorgemiddelde
<b>Kleinverbruik</b>		
Vastrecht (TOVT)	13,75%	13,87%
Capaciteitsafhankelijk tarief (TAVTc)	56,58%	52,68%
Verbruiksafhankelijk tarief (TAVTc) (inclusief graaddagencorrectie)	20,69%	22,80%
<b>Totaal kleinverbruik</b>	<b>93,83%</b>	<b>89,35%</b>
Totaal rest	6,17%	10,65%

*Bron: NMa*

## V.2 De verwerking van lokale heffingen

102. Op grond van het ontwerpbesluit wordt NRE ten onrechte benadeeld door de wijze waarop de kosten van lokale heffingen zullen worden verwerkt als een zogenoemd objectiveerbaar regionaal verschil (hierna ook: 'ORV').
103. In het ontwerpbesluit stelt de Raad, op grond van het onderzoeksrapport *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, dat in maart 2006 op verzoek van de Raad is uitgebracht door The Brattle Group (hierna 'Brattle') "dat de factor "lokale heffingen" (precario en gedoogbelasting) voldoet aan de criteria van een ORV" (randnummer 136).
104. NRE maakt bezwaar tegen de kwalificatie van lokale heffingen als ORV en tegen de in het ontwerpbesluit opgenomen methode tot verwerking van lokale heffingen als ORV, voor zover het betreft lokale heffingen opgelegd door aandeelhoudende gemeenten. Deze manier van verwerking van lokale heffingen opgelegd door aandeelhoudende gemeenten in het ontwerpbesluit heeft perverse effecten die haaks staan op de doelstellingen van de wetgever.

### V.2A Onjuiste kwalificatie

105. NRE vindt de kwalificatie van lokale heffingen opgelegd door aandeelhoudende gemeenten als ORV principieel onjuist, aangezien het al dan niet afkopen van dergelijke lokale heffingen moet worden gezien als een voor management beïnvloedbare omstandigheid. Daarmee voldoen lokale heffingen opgelegd door aandeelhoudende gemeenten niet aan het criterium van objectiveerbaarheid zoals dat door de Raad in het ontwerpbesluit (randnummer 130) wordt gehanteerd. Niet voor niets stelde Brattle zich aanvankelijk op het standpunt dat lokale heffingen opgelegd door aandeelhoudende gemeenten niet als ORV beschouwd kunnen worden, omdat de betaling daarvan aan gemeenten een verkapt dividend is:

*"The data request asks for information on refunds given for overpayment of taxes, agreements entered into for waiving or reducing taxes, outstanding disputes concerning taxes, and exemptions from periodic taxes as well [as] the amount of tax due in each year. Sometimes these local authorities have ownership in the gas distribution company. Where this is the case, the tax is not an external cost to the company but is in effect a dividend to the shareholder. The data request therefore asks for the name of the party receiving the tax and whether the party is a shareholder of the company. Any amounts that will be received by a shareholder of*

*the company will be excluded from the tax analysis*" (DTe, '041124 revisie invulinstructie gas.doc', p. 15/26).

106. Later is dit standpunt door Brattle verlaten, naar verluidt omdat de Regulatorische Accounting Regels (RAR) niet voorzagen in een onderscheid tussen lokale heffingen opgelegd door aandeelhoudende en niet-aandeelhoudende gemeenten. Het negeren van dit onderscheid is naar de mening van NRE evenwel onjuist. Het spreekt voor zich dat een onvolkomenheid in de door de NMa vastgestelde RAR geen valide reden kan zijn om bedrijven (en hun aandeelhoudende gemeenten) die hun zaken goed hebben geregeld te straffen.

#### ***V.2B Onjuiste verwerking***

107. De Raad acht het in het ontwerpbesluit (randnummer 137) redelijk dat de netbeheerders in de derde reguleringsperiode de kosten voor lokale heffingen in hun inkomsten vergoed krijgen. De Raad baseert zich daarbij op de geschatte kosten in 2010 voor lokale heffingen, die worden afgeleid van de geïndexeerde kosten van iedere netbeheerder in 2006. Voor netbeheerders die lokale heffingen hebben afgekocht, baseert de Raad de kosten voor 2006 op de jaarlijkse afschrijvingsbedragen.
108. NRE heeft de lokale heffingen afgekocht door een beding in de overeenkomst die zij met haar aandeelhoudende gemeenten heeft gesloten. Deze wijze van afkoop is daarom niet terug te vinden als jaarlijkse afschrijving. Als gevolg van de met de aandeelhoudende gemeenten afgesloten overeenkomst heeft NRE kunnen voorkomen dat haar aandeelhoudende gemeenten lokale heffingen in rekening brengen. Door de wijze van vaststelling van de kosten voor lokale heffingen door de Raad, wordt NRE evenwel geacht géén kosten te hebben voor lokale heffingen. Bijgevolg krijgt NRE géén vergoeding voor lokale heffingen, in tegenstelling tot de netbeheerders die hebben besloten om deze heffingen niet af te kopen.
109. Als gevolg van de zogenaamde *zero-sum* benadering resulteert de vergoeding van de regionale heffing als ORV aan de netbeheerders die daarvoor in aanmerking komen tot een hogere x-factor voor netbeheerders die daarvoor niet in aanmerking komen. Deze laatste groep netbeheerders ondervindt dus nadeel van het feit dat de eerste groep netbeheerders de kosten van regionale heffing krijgen vergoed. In het geval van NRE komt dit neer op een extra korting van circa één procentpunt.
110. Nu NRE door het sluiten van een overeenkomst met haar aandeelhoudende gemeenten heeft weten te voorkomen dat deze gemeenten lokale heffingen bij haar in rekening brengen, acht zij het niet redelijk dat zij als gevolg van de door de Raad gehanteerde *zero-sum* benadering



worden benadeeld door een hogere x-factor ten opzichte van bedrijven waarbij wel lokale heffingen in rekening worden gebracht. Zoals hiervoor uiteengezet is het opleggen van lokale heffingen door aandeelhoudende gemeenten een vorm van het onttrekken van geld aan een netbedrijf en derhalve op één lijn te zetten met het uitkeren van dividend, met dien verstande dat door het opleggen van bijvoorbeeld precario de fiscus wordt 'benadeeld' aangezien over dividenduitkeringen belasting moet worden betaald. Mede ter voorkoming van verwijten over oneigenlijk gebruik staat tegenover de precario dan ook vaak een compensatie in de vorm van bepaalde gunsten of diensten van de betreffende gemeente, veelal in het kader van grondroerdersregelingen, waardoor de kosten van precario voor het betreffende netbedrijf geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd.

### *V.2C Perverse effecten*

111. De verwerking van de kosten van door aandeelhoudende gemeenten opgelegde lokale heffingen als ORV leidt tot perverse effecten.
112. Ten eerste worden de gemeenten in het beheersgebied van de netbeheerder die bijvoorbeeld geen precario heffen gestimuleerd om alsnog precario te gaan heffen. Immers, alle aangeslotenen in het beheergebied van de netbeheerder betalen de kosten van lokale heffingen, dus ook de afnemers die wonen in een gemeente die geen precario heft.
113. Voor aandeelhoudende gemeenten is het opleggen van lokale heffingen onder gelijktijdige compensatie van die netbeheerder een *free lunch*. Voor netbedrijven geldt dat zij niet langer een belang en prikkel hebben om zich te verzetten tegen het opleggen van dergelijke heffingen.
114. Deze effecten leiden tot een opwaartse druk op de tarieven voor afnemers, in strijd met de doelstellingen van de wetgever.
115. Bovendien worden hierdoor onder meer maatschappelijk optimaal handelende gemeenten zoals de gemeente Eindhoven benadeeld ten opzichte van meer opportunistisch handelende gemeenten.

## **VI. Algemene tekortkomingen**

### **VI.1 Datafouten**

116. Zoals hiervoor is aangenomen is een dragende aanname voor de methode in het ontwerpbesluit dat de gestandaardiseerde kosten juist zijn. Hoe minder dat het geval is, hoe

- hoger het arbitraire gehalte van de vastgestelde x-factoren en hoe groter de behoefte aan *sanity checks*, waaronder een haalbaarheidsonderzoek, zijn.
117. Het cruciale belang van juistheid en volledigheid van de gestandaardiseerde kosten in het ontwerpbesluit (vgl. hoofdstuk 6 van het Deloitte rapport) betekent een belangrijk verschil met de eerste en tweede reguleringsperiode.
  118. De vaststelling van individuele x-factoren in de eerste en tweede reguleringsperiode heeft veel voeten in de aarde gehad. Na diverse rechtszaken is uiteindelijk voor de regionale netbeheerders gas een schikking bereikt in de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas, die zoals hiervoor in subparagraaf II.1E is uiteengezet is, ook de basis vormt voor het Methodebesluit Tweede Reguleringsperiode.
  119. Zoals hiervoor uiteengezet was in die reguleringsmethode het uitgangspunt het bereiken van een vergelijkbaar efficiëntieniveau aan het eind van 2007. Vanaf 2008 zouden de tarieven vervolgens worden aangepast met een inschatting van de productiviteitsverbetering voor de sector als geheel (de *frontier shift*) met een nacalculatie achteraf, welke verrekend zou worden in de eerstvolgende reguleringsperiode.
  120. In die methodiek is de juistheid en volledigheid van de gestandaardiseerde economische kosten minder van belang. Immers, vanaf 2008 zouden de gestandaardiseerde economische kosten alleen van belang zijn voor de nacalculatie van de (geschatte) productiviteitsverbetering. Eventuele fouten in de gestandaardiseerde economische kosten zouden bij een consistente bepaling van deze kosten elk jaar terugkomen en derhalve niet of beperkt op de nacalculatie van invloed zijn (fouten zouden zowel in de beginwaarde van de gestandaardiseerde economische kosten als in de eindwaarde zijn opgenomen).
  121. Bij de totstandkoming van de vaststellingsovereenkomsten voor elektriciteit en gas lag het accent dan ook op het bereiken van maximaal haalbare x-factoren. Niettegenstaande het door de NMa gestarte project 'Correctie Data' was evident dat van juiste, volledige en volledig vergelijkbare kostengegevens geen sprake was en ook niet kon zijn. In een eerste concept van de vaststellingsovereenkomst voor elektriciteit vond de NMa opname van een gestandaardiseerde activawaarde (GAW) dan ook niet nodig voor de nagestreefde doelen.
  122. Indachtig het adagium *rubbish in is rubbish out*, heeft de NMa meermalen de uitkomsten van haar berekeningen van de gestandaardiseerde kosten gerelativeerd. Dat de NMa wel wist dat de gestandaardiseerde kosten niet verabsoluteerd mochten worden, blijkt onder meer uit het feit dat de data onvoldoende betrouwbaar zijn geacht om zonder meer de *peer*-groep (de groep die modelmatig als kostenefficiënt uit de bus zou komen) op basis van toepassing van

het model van de NMa te gebruiken. Zoals aangegeven in het in subparagraaf V.1 aangehaalde artikel 11, vierde lid, van de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas, is als *sanity check* voorgeschreven dat deze *peer*-groep om representatief geacht te kunnen worden ten minste ook een van de drie grote energiebedrijven zou moeten bevatten.

123. In het ontwerpbesluit is van dergelijke relativering van de gestandaardiseerde economische kosten geen sprake meer. De Raad maakt de werkelijkheid zelfs totaal ondergeschikt aan de uitkomsten van zijn model voor de standaardisatie van economische kosten door de toegestane omzet in 2010 gelijk te stellen aan de (vermeende) sectorgemiddelde efficiënte kosten in 2010. Deze theoretische gelijkstelling is gezien het ontbreken van betrouwbare data onverantwoord, helemaal in het licht van het ontbreken van *sanity checks*, waaronder een haalbaarheidsonderzoek.
124. Dat ook daadwerkelijk sprake is van grove fouten in de gestandaardiseerde kosten blijkt uit de verschillen in GAW per aansluiting tussen de netbeheerders. Zoals blijkt uit de het (**vertrouwelijke**) overzicht in **biilage 2** hebben de netbeheerders in de Essent groep (hierna: '**Essent Netbeheer**') een veel lagere GAW per aansluiting dan Continuon Netbeheer. Dit is niet logisch verklaarbaar, zoals Essent Netbeheer zelf erkent in haar mondelinge zienswijze van 16 augustus 2007, bij haar pleidooi voor een haalbaarheidsonderzoek: "*Bij dit haalbaarheidsonderzoek is uiteraard de waarde van de distributie-activa van groot belang. Hierbij merken we op dat de huidige gestandaardiseerde activawaarde per aansluiting voor de gasdistributie binnen Essent Netwerk om onduidelijke redenen sterk afwijkt van die van de overige bedrijven binnen de sector*" (randnummer 5). De NMa heeft meermalen haar twijfels geuit over de betrouwbaarheid van de gestandaardiseerde activawaarde van Essent, maar zag uiteindelijk geen andere mogelijkheid dan deze te accepteren. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de gestandaardiseerde activawaarde per aansluiting van Essent relatief zo laag is dat dit ook niet gecompenseerd kan worden door relatief hoge operationele kosten.
125. Door de omvang van beide bedrijven, Essent Netbeheer en Continuon Netbeheer, en het vergelijkbare profiel van hun afnemers zouden verschillen statistisch moeten 'uitmiddelen'. Een verschil van meer dan 30% illustreert dat de gestandaardiseerde economische kosten niet kloppen.
126. Een te lage GAW van Essent Netbeheer werkt fors door in de gemiddelde efficiënte kosten en resulteert daarmee in een significant te hoge x-factor voor alle netbeheerders. Een relatief kleine correctie van 10% op de GAW van Essent Netbeheer heeft in dat verband meer effect dan het weglaten van twee kleinere netbeheerders. Dit illustreert de foutgevoeligheid van de methode in het ontwerpbesluit.

127. Een dergelijke spreiding in data had de Raad tot voorzichtigheid moeten manen en, wederom, moeten doen besluiten tot het inbouwen van *sanity checks*, bijvoorbeeld in de vorm van het gebruik van bandbreedtes.
128. Door het mechanisch afleiden van individuele toegestane inkomsten uit gemiddeld efficiënt geoordeelde kosten komen vele tekortkomingen (wederom) aan het licht die nu juist waren bezworen met de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas. Een goed voorbeeld daarvan is het feit dat de Raad in het ontwerpbesluit ten onrechte geen rekening houdt met de kosten van het benodigde werkkapitaal van een netwerkbedrijf. Dergelijke kosten moeten in de nieuwe methodiek op grond van het ontwerpbesluit worden meegenomen (zie ook hoofdstuk 7 van het Deloitte rapport).

## **VI.2 De standaardisatie van kapitaallasten**

### *VI.2A Algemeen*

129. De gestandaardiseerde economische kosten worden door de Raad gedefinieerd als de operationele kosten plus de kapitaallasten. De gestandaardiseerde kapitaallasten zijn gedefinieerd als de som van de afschrijvingen op de gestandaardiseerde activawaarde (GAW) plus een 'redelijk' rendement op de gestandaardiseerde activawaarde (als benadering voor het geïnvesteerd vermogen).
130. De Raad stelt in het ontwerpbesluit het redelijk rendement gelijk aan de *weighted average cost of capital* of *WACC*, de gemiddelde vermogenskostenvergoeding (ontwerpbesluit, randnummer 84). De totale vermogenskostenvergoeding en daarmee het totale redelijk geachte rendement is per netbeheerder de uitkomst van de vermenigvuldiging GAW maal *WACC*.
131. Zoals hiervoor in subparagraaf II.1B uiteen is gezet zou de toepassing van de *WACC* door de Raad er onder meer voor moeten zorgen dat "*efficiënte bedrijven in staat [worden gesteld] om noodzakelijke investeringen in het netwerk terug te verdienen*" (ontwerpbesluit, randnummer 84).

132. In tabel 8 (randnummer 74) van bijlage 2 bij het ontwerpbesluit presenteert de Raad de hoogte en/of de bandbreedtes van de door hem gehanteerde parameters voor de WACC zoals door hem bepaald in die bijlage aldus:

**WACC**

	<b>Laag</b>	<b>Hoog</b>
Nominale risicovrije rente	3,6%	4,0%
Rente-opslag	0,6%	0,8%
<b>Kostenvoet vreemd vermogen</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,8%</b>
Marktrisicopremie	4,0%	6,0%
Asset bèta	0,31	0,41
Equity bèta	0,66	0,87
<b>Kostenvoet eigen vermogen</b>	<b>6,2%</b>	<b>9,2%</b>
Verhouding vreemd vermogen t.o.v. het totale vermogen	60%	60%
Belastingvoet	25,5%	25,5%
Nominale WACC vóór belastingen	5,9%	7,8%
Inflatie	1,5%	1,5%
<b>Reële WACC voor belastingen (WACC)</b>	<b>4,3%</b>	<b>6,2%</b>

*Bron: NMa*

133. Vervolgens stelt de Raad de reële WACC vast op het middelpunt van de bandbreedte (de zogenoemde *mid point* WACC), te weten 5,3% (ontwerpbesluit, randnummer 91). De door de Raad gestandaardiseerde activawaarde van iedere netbeheerder wordt vermenigvuldigd met die uniforme reële WACC en levert dan het toegestane rendement dat geacht wordt een redelijke, marktconforme, vergoeding te zijn voor de verschafters van het eigen en vreemd vermogen van die netbeheerder.
134. Met de Raad meent NRE dat het van groot belang is dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld (ontwerpbesluit, randnummer 85). Dat is te meer het geval omdat de Raad uitgaat van een uniforme WACC voor alle bedrijven en een te laag vastgestelde uniforme WACC disproportioneel doorwerkt in de toegestane inkomsten van alle netbeheerders (er is sprake van een zeer kapitaalintensieve sector waarin de kapitaallasten een groot deel uitmaken van de kosten). Daarnaast is van belang dat ook overigens de gestandaardiseerde kapitaallasten (methodologisch) juist worden bepaald.
135. Daarvan is evenwel geen sprake. Zowel in de vaststelling van de WACC als bij de bepaling van de gestandaardiseerde kapitaallasten bevat het ontwerpbesluit grove onvolkomenheden.

Het gevolg is een veel te hoge x-factor voor NRE en een methode en uitkomst die evident in strijd zijn met onder meer de doelstellingen van de wetgever.

***VI.2B Het gebruik van de niet geïndexeerde GAW is onjuist***

136. Zoals terecht door EnergieNed is aangegeven en hiervoor in subparagraaf II.1B is uiteengezet, is de methode in het ontwerpbesluit voor de standaardisatie van de kapitaallasten fundamenteel onjuist doordat de Raad niet langer de gestandaardiseerde activawaarde corrigeert voor inflatie.
137. Dit leidt in strijd met de doelstellingen van de wetgever voor alle netbeheerders tot een substantiële en onverantwoorde onderdekking door te laag vastgestelde gestandaardiseerde afschrijvingen en een te laag vastgesteld ‘redelijk’ rendement. Daarnaast leidt het gebruik van de niet geïndexeerde GAW tot een bewuste (en onjuiste) overschatting van de productiviteitsverbetering (zie paragraaf 5.1 van het Deloitte rapport).
138. Deze systeembreuk met verregaande gevolgen wordt in het ontwerpbesluit niet gemotiveerd, maar is ‘verstopt’ in de formules en kwam voor NRE als een donderslag bij heldere hemel, zeker gezien het hieromtrent gedurende het wettelijk overleg geuite voornemen van de NMa “*de methode ter bepaling van de WACC te continueren*” (zie paragraaf II.2).
139. In de informatiebijeenkomst van 7 augustus 2007 heeft de NMa deze trendbreuk en door haar bewust gemaakte inbreuk op de doelstellingen van de wetgever en de eigendomsrechten van de netbeheerders (zie subparagraaf II.1B hiervoor) trachten te motiveren en rechtvaardigen met een beroep op haar wens de “*kostenberekening beter te laten aansluiten op de werkelijke boekhouding*”. Dat is een toezichthouder onwaardig.

***VI.2C De reële WACC is te laag vastgesteld***

140. Zoals ook door EnergieNed is aangegeven, met onderbouwing door het deskundigenrapport ‘WACC regionale netbeheerders gas’ (hierna: het ‘**PwC rapport**’), is de reële WACC in het ontwerpbesluit (veel) te laag vastgesteld. Als gevolg daarvan resulteert een veel te hoge x-factor voor NRE.
141. In aanvulling op de argumentatie van EnergieNed, verwijst NRE naar hoofdstuk 4 van het Deloitte rapport.
142. Daaruit blijkt dat de reële WACC met name te laag is vastgesteld doordat de NMa in het methodebesluit ten opzichte van de WACC die minder dan één (!) jaar eerder is vastgesteld

ten behoeve van de derde reguleringsperiode elektriciteit (2007-2009) de reële risico-vrije rente heeft verlaagd van circa 2,7% tot 2,27%. Dat heeft te maken met de door de Raad in zijn schattingen betrokken periode. Door slechts één jaar terug te kijken gaat de Raad er daarbij vanuit dat alle netbeheerders in het afgelopen jaar zijn geherfinancierd. De praktijk wijkt hier natuurlijk vanaf. In het algemeen zijn daarom gerekend moeten worden met een tijdhorizon van vijf tot tien jaar, hetwelk aansluit bij de financieringspraktijk met betrekking tot netwerkbedrijven.

143. De abrupte verlaging van de reële risico-vrije rente en daarmee de reële WACC is onjuist en onverantwoord, zoals ook blijkt uit de Richtsnoeren (randnummer 1.10):

*“Een specifiek punt van zorg is dat de huidige rente zich, in vergelijking met [de] historische gemiddelde rente, op een uitzonderlijk laag niveau bevindt en wellicht geen goede graadmeter vormt voor het inschatten van toekomstige rentestanden. Dit punt dient niet te zwaar te worden aangezet. De nominale rentevoet is inderdaad laag, maar dat geldt ook voor de inflatie. De reële rentevoet staat derhalve niet in dezelfde mate onder druk als de nominale rentevoet. Bovendien is het opmerkelijk dat in de 15 jaar waarin het Verenigd Koninkrijk ervaring heeft opgedaan met economische regulering, de nominale rentevoet heeft gefluctueerd tussen de 5% en de 15% terwijl de reële rente (WACC), die bij de regulering is gehanteerd, in die periode heeft geschommeld tussen de 6% en 7%. Dit verschijnsel illustreert eens te meer dat de reële rentevoet stabiel is dan met op grond van de stormachtige ontwikkelingen elders op de financiële markten zou kunnen verwachten. Mochten zich tegen de volgende reguleringsperiode in de reële rentevoet en de WACC aanzienlijke wijzigingen hebben voorgedaan, dan zal de DTe overwegen de WACC op een ander niveau vast te stellen. Doen er zich daarentegen tijdens de huidige reguleringsperiode plotselinge en onvoorziene wijzigingen in de rentestand voor, dan kunnen de bedrijven DTe vragen om de price caps daarop aan te passen.”*

144. In paragraaf 4.1 van het Deloitte rapport wordt uiteengezet dat de reële rente door de Raad te laag is vastgesteld. Saillant is dat het feit dat de reële rente door de Raad te laag is vastgesteld ook blijkt uit het ‘Syntheserapport validatie vermogenskostenvergoeding regionale netbeheerders’ van juni 2006 van de Erasmus Universiteit in samenwerking met Boer & Croon Management & Consulting Group, dat de Raad betrouwbaar acht en een goede richtlijn vindt voor de vaststelling van de hoogte van de WACC (ontwerpbesluit, randnummer 89). Bovendien blijkt de vaststelling van de hoogte van de WACC inconsistent te zijn met cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarop de definitie van ‘cpi’ in de formule in artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet is gebaseerd.

145. Behalve dat de Raad is uitgegaan van onjuiste parameters, heeft hij de reële WACC naar de mening van NRE ook methodologisch onjuist vastgesteld in het licht van de rest van de door hem gewijzigde reguleringsmethode. Daarbij is van belang dat de Raad in de methode in het ontwerpbesluit het meerdere boven het middelpunt van de WACC bandbreedte tussen 4,3% en 6,2% definieert als ‘overwinst’. NRE is van mening dat in de dergelijke mechanische aanpak de WACC niet vastgesteld mag en kan worden op het middelpunt van de bandbreedte maar vastgesteld moet worden op de bovenkant van de bandbreedte. In de methode op grond van het ontwerpbesluit is vaststelling van een uniforme reële WACC op het middelpunt van de bandbreedte in strijd met onder meer de doelstellingen van de wetgever, hetgeen te meer onevenredig is in combinatie met de door de Raad erkende onzekerheden in de *“mogelijke ontwikkelingen op de financiële markten gedurende deze reguleringsperiode”* (ontwerpbesluit, randnummer 87). De Raad stelt hiermee rekening gehouden te hebben door *“waar relevant bandbreedtes te hanteren”* en door *“de schattingen van variabelen op voldoende conservatieve wijze uit te voeren”* (ontwerpbesluit, randnummer 87). Dat is onzin. Het gebruik van bandbreedtes biedt de netbeheerders immers weinig soulaas voor dergelijke onzekerheden indien de reële WACC wordt vastgesteld op het middelpunt van die bandbreedtes en al het meerdere beschouwd wordt als af te romen ‘overwinst’. Dat sprake is van “voldoende conservatieve” schattingen is bovendien aantoonbaar onjuist.
146. Wat het laatste punt betreft wijst NRE ter illustratie op de volgende door de hiervoor door de NMa aangehaalde toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk (OFGEM) gebruikte WACC parameters voor ‘rente-opslag’ en ‘equity bèta’:

**WACC**

	OFGEM Elektriciteit				OFGEM Gas			DTe Gas
	Distributie		Transmissie		Distributie	Transmissie		Distributie
	2000-2004	2005-2009	2001-2006	2007-2011	2003-2007	2002-2006	2007-2011	2008-2010
rente-opslag	1,4%	1,1%	1,7%	1,3%	1,9%	1,9%	1,3%	0,6-0,8%
equity bèta	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,66-0,87

Bron: OFGEM, NMa.

147. Deze tabel illustreert dat de parameters ‘rente-opslag’ en ‘equity beta’, die grotendeels onafhankelijk zijn van jurisdictie, door de Raad onverantwoordelijk laag zijn vastgesteld. Het verschil in aanpak tussen OFGEM (dat de parameters van de WACC evenals de Raad vaststelt op basis van een internationale *peer*-groep) en de NMa is gelegen in de in het



onderzoek betrokken periode. Zoals hiervoor aangegeven baseert de Raad zich op een te korte referentieperiode.

148. Daarnaast onderschrijft NRE de in de mondelinge zienswijze van EnergieNed neergelegde argumentatie dat er geen reden is om vanaf de derde reguleringsperiode de reële WACC voor gas niet langer (0,2%) hoger vast te stellen dan voor elektriciteit, zoals in de tweede reguleringsperiode.
149. Ten slotte geven de stelselwijzingen in de reguleringsmethode *ceteris paribus* aanleiding tot een hogere reële WACC dan in de vorige reguleringsperiode, omdat de risico's voor de bedrijven en hun vermogensverschaffers met deze nieuwe methode significant worden verhoogd (zie paragraaf 4.2 van het Deloitte rapport).

### **VI.3 De productiviteitsverbetering**

150. Zoals ook aangegeven door EnergieNed bevat het ontwerpbesluit ook fundamentele fouten op het gebied van de meting en verwerking van de vermeende sectorbrede productiviteitsverbetering.
151. Ten eerste meent NRE, zoals hiervoor in subparagraaf II.1D is uiteengezet, dat het 'afromen' van vermeende 'overwinsten' door in de berekening van de productiviteitsverbetering rekening te houden met volumegroei in strijd is met het stelsel van tariefregulering zoals dat thans is neergelegd in (onder meer) artikel 81b van de Gaswet.
152. Ten tweede kan, zoals hiervoor in hoofdstuk III is uiteengezet, de behoefte van de Raad tot het 'afromen' van vermeende overwinsten bij NRE niet worden gebaseerd op het winstenonderzoek.
153. Ten derde heeft de Raad helemaal niet aangetoond dat sprake is geweest van volumegroei bij NRE.
154. Ten vierde is de manier waarop de Raad de productiviteitsverbetering wil berekenen methodologisch (wiskundig) onjuist en inconsistent. Voor de fouten in de vaststelling van de productiviteitsverandering verwijst NRE naar hoofdstuk 5 ('Productiviteitsverbetering') van het Deloitte rapport. Daaruit blijkt dat de Raad, in weerwil van het gebruik van de niet geïndexeerde GAW voor de standaardisatie van de kapitaallasten en ten nadele van de netbeheerders, bij de berekening van de productiviteitsverbetering wél rekening houdt met een inflatiecorrectie (paragraaf 5.1).

155. Daarnaast stelt de Raad de productiviteitsverbetering te hoog voor door de productiviteitsstijging van het eerste jaar (2004-2005) twee maal mee te nemen (paragraaf 5.2). Dit is een wiskundige beginnersfout. Dat kan eenvoudig worden uitgelegd aan de hand van het voorbeeld van twee netbeheerders, netbeheerder A en netbeheerder B met de volgende gerealiseerde productiviteitsverbeteringen in het eerste en tweede jaar:

Productiviteitsverbetering	A	B
Jaar 1	1%	0%
Jaar 2	0%	1%

156. Beide bedrijven hebben in twee jaar hun productiviteit met 1% verbeterd, maar in het ontwerpbesluit stelt de Raad dat in de toekomst een jaarlijkse productiviteitsverbetering van 1,5% mogelijk is omdat de Raad van mening is dat dit gemiddeld ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Die 1,5% is de uitkomst van de som:  $(2 \times 1 (A) + 1 (B)) / 2$ . Dat is natuurlijk niet juist. (Doordat A de productiviteitsverbetering eerder heeft gerealiseerd dan B heeft A er alleen langer profijt van gehad dan B.).

#### **VI.5 De graaddagencorrectie**

157. De graaddagencorrectie in het methodebesluit is onnodig, onjuist vormgegeven en heeft ook onjuiste gevolgen die haaks staan op de doelstellingen van de wetgever. NRE verwijst in dit verband naar de argumentatie van EnergieNed die hier als herhaald en ingelast moet worden beschouwd.

#### **VII. Ten slotte**

158. NRE heeft zich jegens de NMa altijd bereid verklaard extra taken (onder andere ten behoeve van de marktfacilitering) op zich te nemen en is ook altijd doordrongen geweest van het belang de haar opgedragen taken zo doelmatig mogelijk uit te voeren; dit alles in het vertrouwen dat eventuele meerkomsten zouden kunnen worden doorberekend en dat de Raad haar eigen verplichtingen, zoals onder meer neergelegd in de Overeenkomst Regulering Transporttarieven Gas, zou nakomen en de door de NMa opgewekte verwachtingen zou honoreren. Door de systeemwijzingen in het ontwerpbesluit heeft de Raad dit vertrouwen zonder enige noodzaak van algemeen belang ernstig beschaamd.
159. NRE betreurt het dat het ontwerpbesluit onder politieke druk is verworden tot een instrument tot het opleggen van een arbitraire 'strafkorting' die niets met de doelmatigheid van haar bedrijfsvoering of de aanwezigheid van 'overwinst' te maken heeft.

160. NRE vertrouwt er evenwel op dat een onafhankelijk en zelfstandig bestuursorgaan als de Raad de politieke waan van de dag kan weerstaan en bereid is conform de wettelijke opdracht te komen tot een breed gedragen objectieve methode tot vaststelling van de x-factor in overeenstemming met de doelstellingen van de wetgever. De belangen die op het spel staan zijn daar in elk geval groot genoeg voor.
161. Zoals hiervoor aangegeven moet voor een dergelijke evenwichtige methode het ontwerpbesluit grondig worden herzien. NRE is graag bereid daaraan een constructieve bijdrage te leveren en zien deze zienswijze daarvoor als een vertrekpunt.

## **BIJLAGE 1**

De directie van NRE Netwerk B.V., Obragas Net N.V. en  
B.V. Netbeheer Haarlemmermeer  
t.a.v. de heer Ir. R. van Hof  
Postbus 2005  
5600 CA EINDHOVEN

Datum  
27 augustus 2007

Behandeld door

Ons kenmerk  
72011

Onderwerp  
enige elementen ontwerp-methodebesluit

Uw kenmerk

Geachte heer Van Hof,

Momenteel bereidt de DTe het methodebesluit voor inzake de regulering voor transport gas voor de periode 2008-2010. In dit kader heeft u ons verzocht een aantal punten van het ontwerp-methodebesluit nader te onderzoeken.

## 1. Opdracht

In het kader van dit onderzoek hebben wij de volgende vragen onderzocht:

- zijn er overwinsten in de sector, zoals door DTe in het ontwerp-methodebesluit wordt gesteld?;
- wat zijn de consequenties voor de financieringsruimte van de ondernemingen van de voorgestelde x-factor?;
- is de voorgestelde WACC redelijk?
- is de berekening van de productiviteitsverbetering juist?
- is er een invloed van de omzetting van een op volume gebaseerd tarief naar capaciteits-tarief op de gestandaardiseerde outputwaarde?

Daarnaast hebben wij een enkele opmerking toegevoegd met betrekking tot de volledigheid van de gestandaardiseerde kosten.

Wij hebben de opdracht op basis van de opdrachtbevestiging d.d. 23 augustus 2007 uitgevoerd in overeenstemming met COS 4400 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie' en de Verordening Gedragscode. De aard van de uit te voeren werkzaamheden houdt in dat op de in het kader van deze opdracht gebruikte en gerapporteerde financiële informatie (in overeenstemming met de Controle- en overige standaarden (COS) 4400 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie') geen accountantscontrole is toegepast, en tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd.

## 2. Overwinst?

### 2.1 Het “winstenonderzoek”

De methodiek volgens het ontwerp-methodebesluit gas is voornamelijk gestoeld op de resultaten van het door DTe uitgevoerde “Winstenonderzoek” bij de 4 grote distributiebedrijven (Essent, NUON, Eneco en DELTA). De conclusie van dit onderzoek is dat er overwinsten zijn gerealiseerd ten opzichte van een rendement dat DTe redelijk acht. De resultante hiervan is dat het huidige ontwerp-methodebesluit leidt tot aanzienlijke x-factoren, waarbij terecht de vraag kan worden gesteld of deze wel haalbaar zijn. Haalbaar in deze gedefinieerd als kunnen de kosten worden betaald, zowel ten aanzien van de operationele kosten als de rendementen die de vermogensverschaffers zullen eisen.

Uit een nadere bestudering van de rapportage inzake het “Winstenonderzoek” blijkt dat DTe in dit onderzoek een vergelijking maakt tussen het bedrijfsresultaat volgens de jaarrekening met het redelijke rendement op basis van de gestandaardiseerde activawaarde zonder inflatiecorrectie. Echter deze methodiek is niet consistent met de reguleringsmethodiek van DTe. Aangezien in de tarieven wordt gerekend met een rendement op basis van een reële WACC dienen de boekwaarde en hiermee de afschrijvingen te worden verhoogd met inflatie. Als dat wordt gedaan is een “regulatorisch” bedrijfsresultaat te berekenen. Dit regulatorische bedrijfsresultaat dient te worden vergeleken met een rendement op basis van de geïndexeerde boekwaarde maal de reële WACC.

De in het “Winstenonderzoek” gevolgde methodiek is inconsistent daar een historisch bepaald bedrijfsresultaat (zonder inflatiecorrectie) wordt vergeleken met een rendement dat reëel is (dus met inflatiecorrectie).

Om te toetsen of op deze wijze sprake is van overwinsten in de sector hebben wij een berekening gemaakt op basis van de door DTe overgelegde informatie. Hierbij hebben wij op basis van de werkelijke volumes en tarieven over 2006 de regulatorische omzet over 2006 berekend. Deze omzet hebben wij vergeleken met de regulatorische kosten over 2006 (rekeninghoudend met inflatie).

De navolgende tabel is hiervan de resultante, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de partijen die in het kader van het “Winstenonderzoek” van DTe zijn onderzocht (Essent, Eneco, NUON en DELTA), NRE Netwerk (NRE), Obragas Net (ObN) en Netbeheer Haarlemmermeer (NetH) en de overige bedrijven.

berekening "overwinst" in miljoenen euro's	Omzet	regulatorische kosten	overwinst
Essent, Eneco, NUON, DELTA totaal	720,8	704,5	16,3
NRE	22,3	22,7	-0,4
Obn	26,4	26,5	-0,1
Neth	7,4	7,2	0,2
totaal	56,1	56,3	-0,2
overige netbeheerders	75,1	93,9	-18,8
Totaal	852,0	854,7	-2,7

De tabel laat zien dat op basis van de cijfers van DTe de grote 4 bedrijven welke zijn onderzocht door DTe over 2006 een overwinst laten zien (overigens nog rekening te houden met x-factor over 2007), maar de overige bedrijven een negatieve overwinst hebben. Met andere woorden het rendement is voor deze bedrijven te gering. Voor NRE, ObN en NetH komt per saldo de omzet ongeveer uit op de regulatorische kosten en is dus ook geen sprake van overwinst. Hieruit blijkt dat het uitvoeren van het "Winstenonderzoek" voor de sector als geheel wellicht tot andere conclusies had geleid als die welke nu zijn getrokken voor de grote 4.

Wat tevens blijkt is dat de resultaten per bedrijf significant verschillen. Dit lijkt vooral te worden veroorzaakt door verschillen tussen bedrijven ten aanzien van de gestandaardiseerde kosten. Zo zijn belangrijke afwijkingen in de gestandaardiseerde activawaarde per aansluiting te constateren en verschilt het bedrag aan operationele kosten per aansluiting ook aanmerkelijk.

## 2.2 Haalbaarheid x-factoren op basis van het "Winstenonderzoek"

Aangezien nu de x-factoren aanmerkelijk hoger zijn juist vanwege de conclusies op basis van dit onderzoek is de vraag of deze korting voor de bedrijven wel haalbaar is. Hiertoe is de omzet 2007 (op basis van volume 2006) minus de totale korting over de periode 2008-2010 afgezet tegen de regulatorische kosten over 2006, waarbij vanzelfsprekend de rendementsvergoeding is verlaagd naar 5,3%. De omzet en de korting zijn ontleend aan de berekeningen van DTe en gebaseerd op prijspeil 2007 (kosten zijn in prijspeil 2006).

Overzicht mogelijkheid kostenbesparing	operationele kosten	afschrijvingen	rendement	totaal kosten nlvo a	omzet 2007 b	korting 2008-2010 c	te realiseren besparing (b+c)-a	in procenten OPEX
NRE	4,2	5,9	9,8	19,9	23,6	-5,1	-1,4	-33,3%
Obn	9,2	5,6	9,1	23,9	26,7	-6,0	-3,2	-34,6%
Neth	4,1	1,0	1,6	6,7	7,5	-1,5	-0,7	-17,7%

Uit dit overzicht blijkt dat om een rendement gelijk aan 5,3% (erg laag) te realiseren de operationele kosten (te) sterk moeten worden verlaagd.

### 3. Financieringsruimte

De DTe hanteert de laatste jaren financieringsratio's om te bezien of een netbeheerder gezond gefinancierd is. Het ontwerp-methodebesluit leidt tot een aanzienlijke verslechtering van de waarde van de bedrijven en de financieringsratio's, immers de toekomstige kasstromen worden sterk verlaagd (in totaal voor de 3 bedrijven in prijspeil 2007 bijna EUR 13 miljoen per 2010).

In dit licht mist op dit moment een haalbaarheidsonderzoek van DTe waarin onder meer de consequenties op de financieringsratio's van het ontwerp-methodebesluit worden verwerkt. Immers op basis van deze ratio's kan worden geconstateerd dat met inachtneming van het ontwerp-methodebesluit nog van een gezonde financiering sprake is. Dit is essentieel voor de toegang tot de kapitaalmarkt van deze bedrijven.

### 4. Hoogte reële WACC

Wij hebben de hoogte van de reële WACC met name beoordeeld in het licht van rapportages (vorige onderzoeken in opdracht van DTe) die reeds in dat kader verricht zijn.

#### 4.1. Inschatting reële WACC volgens ontwerp-methodebesluit

In het ontwerp-methodebesluit wordt de reële WACC bijgesteld van 6,8% (eerste 2 reguleringsperioden) tot 5,3%. Ten opzichte van de WACC die een jaar eerder is vastgesteld ten behoeve van transport elektriciteit is de bijstelling 0,5% (van 5,8% naar 5,3%).

Een nadere analyse van het verschil leert dat de hoofdoorzaak van de daling is een lagere risicovrije rente / hogere inflatie (gezaamenlijk 0,5%). Daarnaast daalt de reële WACC vanwege een daling van de belastingdruk, welke nagenoeg wegvalt tegen een stijging van de asset-beta (meer risico).

De daling van de risicovrije rente gecombineerd met een hogere inflatie leidt ertoe dat de reële rente (verhouding risicovrije rente en inflatie) daalt van circa 2,7% (zowel bij de bepaling van de reële WACC volgens de eerste 2 reguleringsperiode gas als die met betrekking tot de 3<sup>e</sup> reguleringsperiode elektriciteit) tot 2,27%. Deze daling is niet terecht, zoals hierna wordt betoogd, mede aan de hand van het "Syntheserapport validatie vermogenskosten-vergoeding regionale netbeheerders" van de Erasmus Universiteit / Boer & Croon Groep (hierna Erasmus/B&C) d.d. 19 juni 2006 opgesteld in opdracht van DTe.



In dit rapport is een validatie opgenomen van de door DTe gehanteerde methode voor de bepaling van de vermogenskostenvoet. Twee validatiecriteria zijn in dit kader van groot belang:

- de vast te stellen vermogenskostenvergoeding dient evenwichtig te zijn. Enerzijds dient de vermogenskostenvergoeding op een efficiënt niveau te worden vastgesteld, zodat afnemers “waar voor hun geld” krijgen. Anderzijds dient de vermogenskostenvergoeding de net-bedrijven in staat te stellen zichzelf te financieren, inclusief de kosten van de noodzakelijke investeringen (zie ook hiervoor bij 3).
- de vast te stellen vermogenskostenvergoeding dient voldoende representatief te zijn voor de verwachte financieringscondities gedurende de volgende reguleringsperiode. Dit kan worden bereikt door de schattingen van de parameters op voldoende conservatieve wijze uit te voeren. Volgens de wet duurt een reguleringsperiode 3 tot 5 jaar.

Aan de hand van onder meer deze criteria is de berekening van de vermogenskostenvergoeding in 2006 door Erasmus/B&C getoetst.

In het rapport wordt op pagina 14 en 15 aangetoond dat de beste inschatting voor de toekomstige risicovrije rente het percentage van de huidige risicovrije rente is. DTe hanteert in het ontwerp-methodebesluit een gemiddelde over diverse historische referentieperioden (van 6 maanden tot 5 jaar) wat uiteindelijk neerkomt op een percentage van gemiddeld 3,8%. Het huidige percentage (juli 2007, gepubliceerd door De Nederlandsche Bank) is echter 4,56%, derhalve 0,75% hoger (over juni zelfs nog iets hoger, 4,61%). Het door Erasmus/B&C als beste inschatting voor de toekomstige risicovrije rente ligt derhalve beduidend boven het percentage dat DTe hanteert.

Een ander belangrijk punt in de rapportage van Erasmus/B&C is een toets op de reële rente. In dat verband wordt geconstateerd dat een verhoging/verlaging van de inflatie naar verwachting eveneens een verhoging/verlaging van de nominale rente betekent. De reële rente zal dan ongeveer constant blijven.

In bijlage 3 van de rapportage van Erasmus/B&C wordt uitgebreid ingegaan op de reële rente, waarbij wordt geconcludeerd dat de gemiddelde reële rente over de periode 1964 tot en met 2005 exact ligt op 2,75%, wat nog iets hoger is dan de door DTe bij het besluit voor de 3<sup>e</sup> reguleringsperiode elektriciteit toegepaste reële rente (2,72%). Als de berekening van de vermogenskostenvoet voldoende representatief voor de komende 3 jaren moet zijn en daarmee voldoende conservatief moet zijn (zie validatiecriteria), valt niet in te zien waarom geen reële rente over een lange periode wordt gehanteerd en derhalve toch wordt gekozen voor een lagere reële rente. De nu door DTe voorgestelde reële rente is in het licht van het Erasmus/B&C rapport te laag. Bovendien wordt ook door het CPB voor 2007 uitgegaan van een reële rente van 2,71% (lange rente van 4,25% en inflatie van 1,5%).

Zowel vanuit de ontwikkeling van de risicovrije rente, waarbij de meest actuele informatie de beste voorspelling van de toekomst is, als vanuit de historische reële renteontwikkeling, dient de risicovrije rente hoger te worden bepaald. Bij een risicovrije rente van 4,5% komt bij overige gelijk blijvende parameters de reële rente uit op 2,96% en de reële WACC op 6,05%.

## 4.2 Risicoprofiel ondernemingen

Het ontwerp-methodebesluit leidt ertoe voor de sector als geheel in totaal de omzet in 2010 gelijk is aan de toegestane kosten, inclusief het rendement over de geïnvesteerde vaste activa. Dit uitgangspunt betekent dat er bedrijven zullen zijn die een beter resultaat zullen scoren dan het normatieve rendement (deze zijn relatief "efficiënt") en bedrijven die een slechter resultaat zullen scoren dan het normatieve rendement (deze zijn relatief "inefficiënt").

In het voorliggende systeem zat enige ruimte in de tarieven om mogelijk inherente verschillen tussen bedrijven, die niet voldoende in de efficiencyscore tot uitdrukking komen, te compenseren. In het huidige systeem wordt deze ruimte (middels de hogere x-factoren) volledig afgeroomd. Hoewel een onderzoek naar de objectiveerbare verschillen is gedaan, is de vraag of het nu versimpelde model van de gestandaardiseerde outputwaarde een 100% vergelijkbaar beeld geeft van de prestaties door de bedrijven.

Hoe het ook zij, de risico's in de exploitatie nemen door de methodiek volgens het ontwerp-methodebesluit aanzienlijk toe ten opzichte van die op basis van het huidige methodebesluit. Ook kredietverschaffers zullen hogere vergoedingen gaan vragen voor bedrijven in een bedrijfstak die risicovollere activiteiten onderneemt. In het rapport van Erasmus/B&C wordt geconstateerd dat de grote Nederlandse distributiebedrijven een rating hebben van A of meer. Het is echter sterk te betwijfelen of deze rating gehandhaafd blijft bij x-factoren die een zeer grote verlaging van de cashflow betekenen. Een opwaartse druk op de renteopslag is derhalve te verwachten.

Evenzo geldt dat voor eigen vermogensverschaffers de risico's zo mogelijk nog meer toenemen. Immers zij lopen het risico dat hun bedrijf van nature minder efficiënt is dan het gemiddelde. Ook zij zullen derhalve een hogere vergoeding gaan eisen. Zowel de hogere risico's voor de vreemd vermogensverschaffers als die voor de eigen vermogensverschaffers zouden logischerwijze enige invloed moeten hebben op de ontwikkeling van de WACC, als zijnde de vergoeding die investeerders/financiers vragen voor het door hen ter beschikking gestelde geld. Echter de door DTe voorgestelde ontwikkeling laat een tegengesteld beeld zien, een aanzienlijke verlaging.

## 5. Productiviteitsverbetering

Via de productiviteitsverbetering (de verhouding tussen kosten en output) beoogt DTe de ontwikkeling ten aanzien van de kosten (exclusief inflatie) en de volumeverbetering te neutraliseren. Zo worden bedrijven niet beter van mogelijke technologische besparingen en worden evenzo volumestijgingen geëlimineerd. Hiermee worden tevens de veronderstelde volumewinsten afgeroomd. Wel wordt in het ontwerp-methodebesluit uitgegaan van een inschatting van de productiviteitsverbetering en derhalve van de volumewinsten, dat doet echter niet af aan het principe.

## 5.1 Juiste toepassing inflatiecorrectie bij berekening productiviteitsverbetering

Zoals hiervoor al is aangegeven is het van essentieel belang dat bij de vergoeding van een reële WACC een inflatiecorrectie over de gestandaardiseerde activawaarde wordt toegepast. In de overgelegde berekeningen door DTe is de boekwaarde (en hiermee de afschrijvingen) echter niet verhoogd met inflatie. DTe houdt bij de bepaling van de productiviteitsverbetering echter wel rekening met een inflatiecorrectie over de totale gestandaardiseerde kosten (bij de berekening van de gestandaardiseerde kosten in prijspeil 2004). Dit is niet consistent, omdat men de gestandaardiseerde boekwaarde (basis voor het rendement) en afschrijvingen niet met inflatie verhoogt. In de overgelegde berekeningen door DTe wordt de productiviteitsverbetering derhalve te hoog voorgesteld (ruim 0,5%).

Bij een juiste berekening van de kapitaallasten (dus rekeninghoudend met inflatie) wordt de productiviteitsverbetering lager, wat tevens betekent dat de toegestane kosten in 2010 beduidend hoger worden.

## 5.2 berekening productiviteitsverbetering 2004-2006

Daarnaast is de berekening van de productiviteitsverbetering over de periode 2004-2006 nadelig voor de sector aangezien DTe het jaar 2004-2005 zwaarder weegt dan het jaar 2005-2006 (zie formule 26). De productiviteitsverbetering in het jaar 2004-2005 is namelijk 5,7%, terwijl 2005-2006 een percentage van 3,0% laat zien (volgens berekening DTe). De gemiddelde productiviteitsverbetering over de periode 2004-2006 is 4,3% dus circa 0,5% lager dan het percentage dat DTe nu hanteert (4,8%).

In de navolgende opstelling wordt deze problematiek nader verduidelijkt:

	<u>Scenario A</u>	<u>Scenario B</u>	<u>Scenario C</u>
productiviteit 2004	100	100	100
productiviteit 2005	110	90	130
productiviteit 2006	120	120	120
PV 2004-2005	10,00%	-10,00%	30,00%
PV 2005-2006	9,09%	33,33%	-7,69%
PV 2004-2006	20,00%	20,00%	20,00%
Jaarlijkse PV	9,54%	9,54%	9,54%
Dte berekening	9,71%	5,65%	19,47%

In deze 3 scenario's is de productiviteitsverbetering over de periode 2004-2006 in totaal 20%. Gemiddeld is hiermee een productiviteitsverbetering gerealiseerd van 9,54% per jaar. Echter volgens de benadering van DTe komt de productiviteitsverbetering in scenario B uit op 5,65%, terwijl die in scenario C zelfs op 19,47% uitkomt. Het verschil hangt louter samen met het feit of de productiviteitsverbetering 2004-2005 ten opzichte van 2005-2006 lager (scenario B) dan wel hoger (scenario C) is dan gemiddeld.

De door DTe (foutief, zie 5.1) berekende productiviteitsverbetering is derhalve te hoog. Deze berekening is wel geschikt om de productiviteitsverbetering achteraf te evalueren (immers eerdere gerealiseerde kortingen hebben een grotere impact op het totaal dan de later gerealiseerde). Echter dit geldt niet als deze nacalculatie wordt gehanteerd om de toekomstige productiviteitsverbetering in te schatten. De berekende productiviteitsverbetering over de periode 2004-2006 vormt de basis – na vermindering met de catch up – voor de ingeschatte productiviteitsverbetering voor de jaren 2008 tot en met 2010. In het genoemde voorbeeld zou DTe in scenario C een productiviteitsverbetering berekenen van maar liefst 19,47% per jaar!

Als het al zo is dat de historie als norm kan worden genomen voor de toekomst, is het gezien het gemiddelde gerealiseerde percentage over de periode 2004 tot en met 2006 het alleszins te verwachten dat de productiviteitsverbetering van ruim 1% voor de jaren 2008-2010 niet te realiseren zal zijn. Gegeven het feit dat het ontwerp-methodebesluit voor de sector als geheel uitgaat van een omzetniveau in 2010 gebaseerd op de gestandaardiseerde kosten van dat jaar (met hierin de korting van ruim 1% per jaar verwerkt), leidt tot de conclusie dat dit een aanzienlijk risico voor de sector is. Er is namelijk geen enkele ruimte voor het opvangen van tegenvallers.

Waar in het ontwerp-methodebesluit DTe regelmatig aangeeft dat parameters voorzichtig moeten worden gekozen om eventuele negatieve ontwikkelingen te kunnen opvangen, lijkt dit zeker bij de inschatting van de productiviteitsverbetering over het hoofd te zijn gezien.

Uit 5.1 en 5.2 blijkt dat de productiviteitsverbetering zoals nu verwerkt te hoog is vastgesteld, waarbij voor de volledigheid wordt opgemerkt dat beide punten cumuleren.

## **6. Ontwikkeling gestandaardiseerde outputwaarde**

In de voorgestelde reguleringsmethodiek lijkt meer nog dan voorheen van belang het aandeel van een bedrijf in de gestandaardiseerde outputwaarde van de sector als geheel. Immers op basis van dit aandeel wordt de toegestane omzet in 2010 per bedrijf vastgesteld.

Hiermee is dus van belang dat de gestandaardiseerde outputwaarde op een consistente manier tot stand komt, waarbij in het algemeen wijzigingen in tariefsystematiek geen invloed zouden moeten hebben. Wijzigingen in tariefsystematiek zeggen immers niets over de onderliggende kosten, laat staan over het toegestane omzet niveau.

In de achterliggende periode is sprake van een omzetting van het volumegebonden tarief voor kleinverbruik naar een capaciteitsgebonden tarief. Hierbij is de tariefopbrengst van het volumegebonden tarief per aansluiting omgezet in een capaciteitstarief voor die aansluiting. Hierdoor betaalt de afnemer niets meer en niets minder.

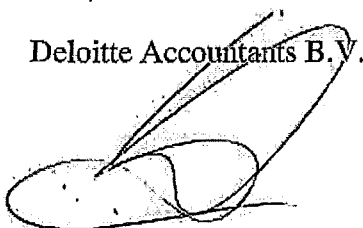
Echter in de voorgestelde regulering zijn er wel consequenties indien het verbruik per aansluiting afwijkt van het landelijke gemiddelde. Bij de bepaling van de gestandaardiseerde outputwaarde op basis van volume maakt dat niet uit; immers een meer dan gemiddeld volume betekent meer aandeel in het landelijke gemiddelde. Als echter voor een dergelijke aansluiting een omzetting naar het capaciteitstarief plaatsvindt, is de omzet voor deze aansluiting hoger dan het landelijke gemiddelde en wordt derhalve de gestandaardiseerde outputwaarde lager. Bij zowel NRE als ObN is te constateren dat de gestandaardiseerde outputwaarde door dit verschijnsel aanmerkelijk is gedaald. Daarmee wordt eveneens – in vergelijking met de opbouw van de gestandaardiseerde outputwaarde over 2003 – de toegestane omzet in 2010 lager.

## 7. Volledigheid kosten

Omdat het ontwerp-methodebesluit de toegestane omzet gelijk stelt aan de gestandaardiseerde kosten in 2010 is het van groot belang dat deze kosten volledig zijn. Zonder naar de volledigheid verder onderzoek te hebben gedaan wijzen wij erop dat het werkkapitaal niet in de gestandaardiseerde activawaarde is opgenomen. De financieringskosten van het werkkapitaal worden daarom niet in de toegestane omzet begrepen.

Hoogachtend,

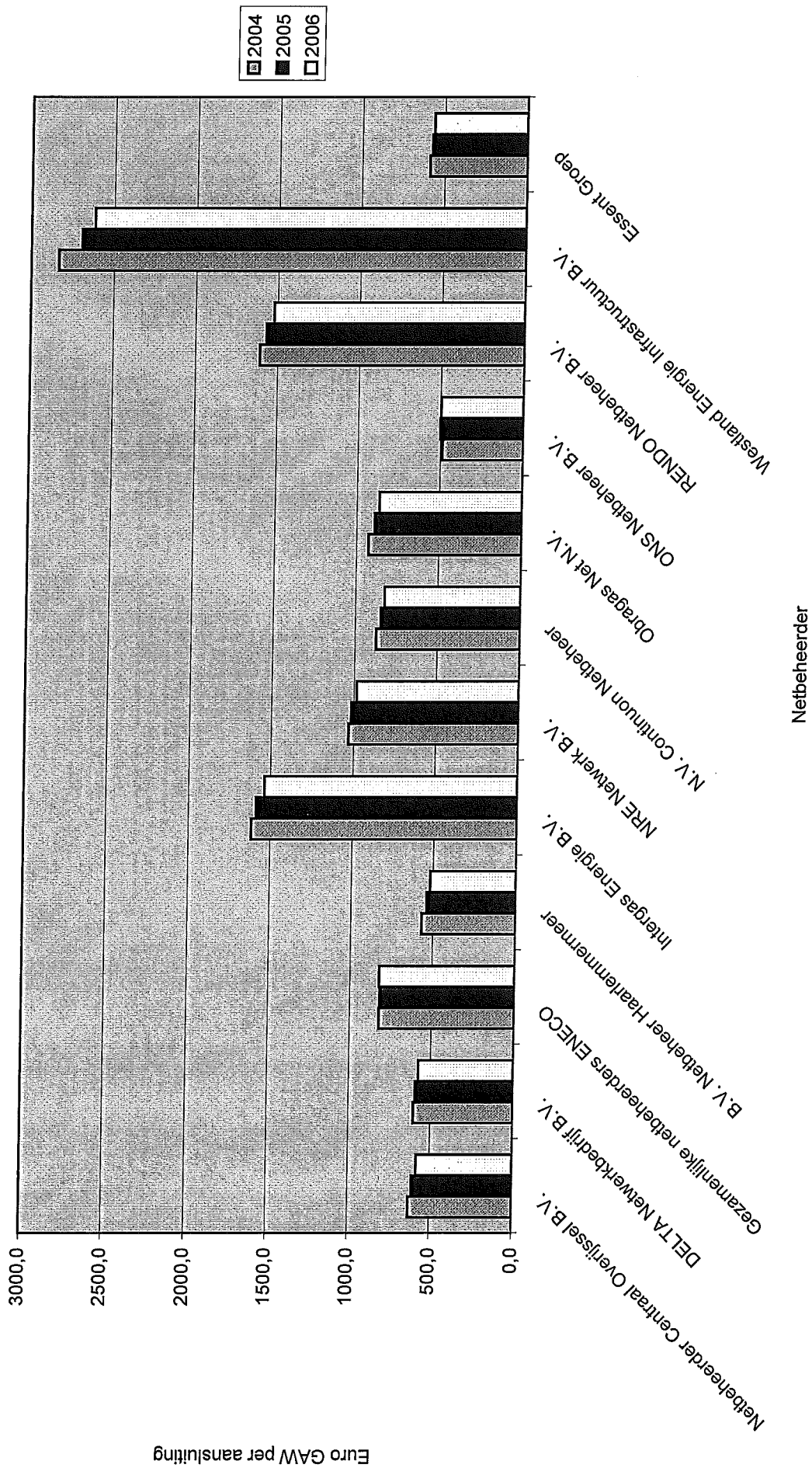
Deloitte Accountants B.V.



W.A. de Leeuw MGA RA

## **BIJLAGE 2**

GAW per aansluiting



Euro GAW per aansluiting