

Directie Toezicht Energie (DTe)

Aan

Netbeheerders Elektriciteit/Gas

<i>Datum</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>	<i>Bijlage(n)</i>
8 maart 2006		101712/764.B544	2

Onderwerp

Afronding onderzoek regionale verschillen (ORV)

Geachte <<geadresseerde>>,

Het doet mij genoegen u, na twee jaar intensief onderzoek, het eindrapport van The Brattle Group (hierna: Brattle) van het onderzoek naar mogelijke regionale verschillen tussen netbeheerders te kunnen toezenden. Van beide zijden, zowel de netbeheerders als de Directie Toezicht Energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: DTe), is hard gewerkt om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. De uitkomsten van dit rapport zijn voor de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) leidend bij het bepalen van de wijze waarop, en de mate waarin, wordt gecorrigeerd voor regionale verschillen bij vaststelling van de tarieven voor regionale netbeheerders met ingang van de derde reguleringsperiode. Het rapport zal op 8 maart 2006 worden gepubliceerd op de website van DTe (www.dte.nl).

In deze brief zullen allereerst de aanleiding en het verloop van het onderzoek worden geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de regionale verschillen die in het rapport van Brattle als objectiveerbaar worden beschouwd, waarna wordt toegelicht of, en zo ja, op welke wijze voor het betreffende regionale verschil correctie in de tarieven vanaf de derde reguleringsperiode plaatsvindt¹.

¹ Voor regionale netbeheerders elektriciteit begint de derde reguleringsperiode op 1 januari 2007. Voor regionale netbeheerders gas begint de derde reguleringsperiode op 1 januari 2008.

Aanleiding en verloop onderzoek ORV

In de overeenkomsten elektriciteit en gas², is vastgelegd dat DTe gedurende de tweede reguleringsperiode onderzoek zal uitvoeren naar het bestaan van eventuele objectieveerbare regionale verschillen (hierna: ORV) die tariefverhogingen dan wel tariefverlagingen vanaf de derde reguleringsperiode rechtvaardigen. Het onderzoek ORV is opgestart in februari 2004. De start van het onderzoek is door DTe per brief (d.d. 20 februari 2004, met kenmerk: 101712/1.B191) aangekondigd.

Gezien het (financieel) belang van de individuele netbeheerders bij de uitkomsten van het onderzoek ORV hebben de netbeheerders (telkens) in onderling overleg bepaald hoe het onderzoek zou worden uitgevoerd. Daarbij bestond de (onafhankelijke) rol van DTe uit het ondersteunen van het gezamenlijk overleg tussen netbeheerders en het begeleiden van het onderzoeksbureau bij het uitvoeren van de noodzakelijke analyses. Op verzoek van de netbeheerders is onderzoeksbureau Brattle geselecteerd om de noodzakelijke analyses uit te voeren. Besluiten over het verloop en vervolg van het onderzoek werden genomen in de, ten behoeve van dit onderzoek samengestelde, klankbordgroep bestaande uit directeurs van alle netbeheerders (hierna: de klankbordgroep).

In de eerste en tweede fase van het project zijn in de klankbordgroep de potentiële regionale verschillen, die onderdeel zouden uitmaken van het onderzoek, geïdentificeerd en gedefinieerd. Vervolgens is in de klankbordgroep overeengekomen welke data opgevraagd zouden moeten worden om de geïdentificeerde regionale verschillen te kunnen kwantificeren. Daartoe is onder andere een concept van het dataverzoek ORV, inclusief invul- en auditinstructie, van tevoren goedgekeurd door de netbeheerders. Ten behoeve van de derde fase van het project (daadwerkelijke uitvoering onderzoek) is medio februari 2005, na uitgebreide afstemming met de klankbordgroep over de inhoud, een dataverzoek uitgestuurd. Uiteindelijk heeft geen enkele netbeheerder de onderling overeengekomen deadline (april 2005) voor het insturen van het gevalideerde dataverzoek gehaald. Derhalve was een complete dataset pas in juli 2005 beschikbaar. Bovendien bleken niet alle netbeheerders in staat een goedkeurende accountantsverklaring te overleggen, zoals was afgesproken in de klankbordgroep. Daardoor ontstond discussie tussen netbeheerders over de bruikbaarheid van (een deel van) de data, het al dan niet voortzetten van het onderzoek en de haalbaarheid van de beoogde afronding van het onderzoek per eind december 2005. Onderlinge overeenstemming tussen netbeheerders over het vervolg bleek, tijdens een klankbordgroepbijeenkomst op 25 augustus 2005, niet langer mogelijk.

Om de hierboven beschreven impasse te doorbreken, heeft DTe op 20 oktober 2005 een brief (met kenmerk: 101712/625.B544) aan de netbeheerders gestuurd waarin door DTe de knoop is doorgehakt om het onderzoek voort te zetten en de wijze waarop dit zou geschieden. Bij haar

² Betreffende overeenkomsten zijn op respectievelijk 26 mei 2003 (electriciteit) en 3 november 2003 (gas) gesloten tussen de regionale netbeheerders en de directeur van de Dienst uitvoering en toezicht Energie. De va toepassing zijnde artikelen zijn artikel 14 (overeenkomst gas) en artikel 16 (overeenkomst electriciteit).

afweging ten aanzien van het voortzetten van het onderzoek ORV heeft DTe de belangen en voorkeuren van de verschillende netbeheerders zorgvuldig moeten wegen. Belangrijkste overwegingen om het onderzoek voort te zetten, waren de door de netbeheerders verrichte inspanningen om de relevante data aan te leveren en de waarde van het onderzoek in relatie tot de gedane toezegging in de overeenkomsten elektriciteit en gas. Daarbij heeft DTe tevens een keuze gemaakt ten aanzien van de data die als voldoende betrouwbaar konden worden aangemerkt om de uiteindelijke analyses van Brattle op te baseren.

Brattle is vervolgens verder aan de slag gegaan met een analyse van de relevante data. Netbeheerders hebben de mogelijkheid gekregen zowel mondeling als schriftelijk te reageren op zowel een versie met eerste resultaten als een concepteindrapport van Brattle³. Om dit te faciliteren is de planning verruimd met twee maanden en zijn twee extra klankbordgroepbijeenkomsten ingelast. Door netbeheerders ingestuurde aanvullende data⁴ zijn eveneens betrokken bij de laatste fase van het onderzoek. Al met al is de Raad van mening dat nu, twee jaar na aanvang van dit project, een einde aan dit proces is gekomen. Ik ben verheugd u met deze brief het eindrapport *Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands* van Brattle te kunnen aanbieden. Daarmee heeft de Raad naar zijn mening voldaan aan de toezegging in de overeenkomsten elektriciteit en gas om gedurende de tweede reguleringsperiode een onderzoek uit te voeren naar het bestaan van eventuele objectievebare verschillen.

Eindresultaten Brattle

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van Brattle kan worden geconstateerd dat “waterkruisingen” en “lokale heffingen” (precario en gedoogbelasting) kunnen worden aangemerkt als regionale verschillen, in de zin dat deze aangemerkt kunnen worden als: structureel, objectiveerbaar (te kwantificeren) en significant⁵. Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop de Raad voornemens is eventuele correcties voor deze regionale verschillen, via de methodebesluiten ter vaststelling van de x-factoren voor de regionale netbeheerders voor de derde reguleringsperiode, mee te nemen in de regulering.

³ Bij deze brief treft u als tweede bijlage een memo aan van Brattle waarin zij ingaan op de reacties van netbeheerders op het concept-eindrapport.

⁴ Mits ingediend op uiterlijk 30 januari 2006 en voldoende aan de door DTe opgestelde criteria ten aanzien van betrouwbaarheid.

⁵ Een nadere toelichting op deze criteria wordt gegeven in het rapport van The Brattle Group (*Regional Differences for Gas and Electricity Companies in the Netherlands*, maart 2006).

Algemene uitgangspunten

Rapport Brattle

Het rapport van Brattle vormt voor de Raad het uitgangspunt bij het bepalen van de omvang van een eventuele compensatie in de toegestane totale tariefinkomsten dan wel tarieven.

Zero sum-principe

Tijdens de laatste klankbordgroepbijeenkomst op donderdag 19 januari 2006 heeft DTe aangegeven bij het toepassen van eventuele correcties geen *zero sum*-principe⁶ te zullen hanteren. Reden hiervoor is, dat er enkel kostenverhogende regionale verschillen zijn geïdentificeerd. Het in dit geval hanteren van het *zero sum*-principe zou betekenen dat netbeheerders die efficiënt zijn, mee moeten betalen aan de regionale verschillen van andere netbeheerders. Daarmee zouden de tariefinkomsten van deze netbeheerders onder het efficiënte kostenniveau terecht kunnen komen. Concreet zal, indien van toepassing, voor iedere netbeheerder afzonderlijk een ORV-correctie worden doorgevoerd waardoor een correctie voor netbeheerder A geen financiële gevolgen heeft voor netbeheerder B.

Geen terugwerkende kracht over eerste en tweede reguleringsperiode

Tijdens de laatste klankbordgroepbijeenkomst, op 19 januari 2006, bleek (opnieuw) discussie te ontstaan over het al dan niet met terugwerkende kracht over de eerste en tweede reguleringsperiode van toepassing zijn van een eventuele correctie voor ORV. De Raad benadrukt dat er geen sprake is van correctie met terugwerkende kracht. In de overeenkomsten elektriciteit en gas (artikel 16 en artikel 14) is vermeld dat eventuele correcties gevolgen hebben voor de tariefdoelstellingen “in de derde reguleringsperiode”.

Specifieke ORV-correcties

Hieronder wordt per geïdentificeerd objectieverbaar regionaal verschil nader toegelicht hoe de Raad een eventuele correctie zal doorvoeren.

1. Waterkruisingen (Elektriciteit)

Uit het onderzoek van Brattle blijkt dat Delta Netwerk bedrijf (DNWB) te maken heeft met structurele *meerkosten*⁷ als gevolg van aanwezige waterkruisingen in haar verzorgingsgebied. De Raad is voornemens voor deze meerkosten te corrigeren. Onderstaande Tabel 1 geeft de meerkosten van waterkruisingen uit het rapport van Brattle weer.

⁶ Bij toepassing van het *zero sum*-principe wordt als uitgangspunt genomen dat het gemiddelde tariefniveau in Nederland door de verwerking van regionale verschillen ongewijzigd zou moeten blijven. Bij aanvang van het onderzoek ORV was de gedachte dat sommige netbeheerders in dit onderzoek een voordeel zouden hebben en andere een nadeel en dat daardoor per saldo het gemiddelde tariefniveau ongewijzigd zou kunnen blijven.

⁷ De definitie van meerkosten (criteria) is in het rapport van Brattle nader omschreven.

Tabel 1: meerkosten waterkruisingen DNWB in 2006

	< 110 kV	≥ 110 kV	Totaal netvlakken
Meerkosten waterkruisingen (EUR 2006)	535.918	2.213.040	2.748.959

Bron: eindrapport Brattle

De Raad merkt op dat een aanzienlijk deel van de meerkosten, die samenhangen met waterkruisingen, betrekking heeft op netvlakken waarvan het beheer op grond van het Splitsingswetsvoorstel mogelijk per 1 januari 2008 zal worden overgedragen aan de landelijke netbeheerder, TenneT (netvlakken ≥ 110 kV; hierna: hoogspanningsnetten). De verhoging van de totale toegestane inkomsten als gevolg van extra kosten die DNWB maakt door deze waterkruisingen heeft voor DNWB daarmee grotendeels een tijdelijk karakter. In afwachting van de inwerkingtreding van het Splitsingswetsvoorstel is de Raad voornemens om deze meerkosten, op grond van artikel 41c van de Elektriciteitswet, te verwerken in de tarieven voor 2007 en (voorzover relevant in) de daaropvolgende jaren. Concreet is de Raad voornemens om, vóór de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten, de totale meerkosten (ad EUR 2.748.959), met toepassing van de wettelijke formule uit artikel 41b Elektriciteitswet 1998, te indexeren naar 2007 en latere jaren. De beschreven methodiek leidt ertoe dat alle factoren die zorgen voor hogere of lagere benodigde tariefinkomsten voor netbeheerders (zoals inflatie, kwaliteit, vermogenskosten en productiviteit) automatisch tot uitdrukking komen in de vergoeding voor de meerkosten van waterkruisingen. Het aldus verkregen bedrag wordt opgeteld bij de toegestane tariefinkomsten voor DNWB en in de tarieven verrekend.

Na de eventuele inwerkingtreding van het Splitsingswetsvoorstel, en overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten aan TenneT, ligt een structurele correctie, op grond van artikel 41, lid 1 van de Elektriciteitswet, in de rede. Voorzover de genoemde overgebleven meerkosten voor waterkruisingen (ad EUR 535.918) van DNWB nog voldoen aan de door Brattle gestelde criteria voor het aanmerken als een ORV⁸ zullen deze meerkosten, met toepassing van de wettelijke formule uit artikel 41b Elektriciteitswet 1998, worden geïndexeerd naar het desbetreffende jaar en worden opgeteld bij de dan geldende toegestane totale tariefinkomsten. Over de wijze waarop de correctie wordt uitgevoerd, kan te zijner tijd desgewenst nader overleg plaatsvinden tussen DNWB en de Raad.

Vanaf de derde reguleringsperiode zullen de kosten van waterkruisingen buiten de productiviteitsmeting worden gehouden. Daarnaast benadrukt de Raad dat vervangingsinvesteringen, die betrekking hebben op de onderhavige waterkruisingen, niet tot extra compensatie zullen leiden.

⁸ Waarbij het onder andere van belang is of (nog steeds) sprake is van een significant regionaal verschil.

2. Lokale heffingen (precario en gedoogbelasting; Elektriciteit en Gas)

Zoals reeds gecommuniceerd in de klankbordgroepbijeenkomst van 19 januari 2006 is het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties voornemens precario per 1 januari 2007 af te schaffen⁹. Zoals uit het rapport van Brattle blijkt, zal het overgebleven deel aan lokale heffingen (gedoogbelasting) op zichzelf niet aan te merken zijn als een regionaal verschil. Aangezien het nadeel voor individuele netbeheerders met de afschaffing van precario naar verwachting is verdwenen bij aanvang van de derde reguleringsperiode, en de Raad thans niet beschikt over de meest actuele data over lokale heffingen, is de Raad voornemens om de tarieven *niet* op voorhand te corrigeren voor het regionale verschil "lokale heffingen". De afschaffing van precario kan er echter wel toe leiden dat het gemiddelde tariefniveau in Nederland te hoog blijft (hoger dan het efficiënte niveau). Om deze reden is de Raad voornemens om op grond van artikel 41c van de Elektriciteitswet 1998 de tarieven te corrigeren voor de gemiddelde precario die in de tarieven is begrepen. De Raad is voornemens, om de correctie voor deze schattingsfout zo spoedig mogelijk na de afschaffing van precario door te voeren.

Geen correctie voor afgekochte precario

Enkele netbeheerders hebben naar voren gebracht dat bij afschaffing van precario nog steeds zou moeten worden gecorrigeerd voor in het verleden afgekochte precario. De Raad is echter van mening dat het afkopen van precario als managementbeslissing dient te worden aangemerkt. Daarom zal voor in het verleden afgekochte (en nog niet volledig afgeschreven) precario *niet* worden gecorrigeerd. Een netbeheerder dient zich voor een eventueel verzoek tot het verhalen van deze kosten tot de betreffende gemeente(n), waterschap(pen) of provincie(s) te wenden en deze kosten niet in de netwerkstarieven voor afnemers te verrekenen.

Uitstel of afstel afschaffen precario

Mocht op 1 januari 2007 (start derde reguleringsperiode elektriciteit) of 1 januari 2008 (start derde reguleringsperiode gas) blijken dat afschaffing van precario (nog) niet heeft plaatsgevonden, dan is de Raad voornemens alsnog jaarlijks voor dit ORV te corrigeren vanaf 1 januari 2007 (elektriciteit) en 1 januari 2008 (gas). De Raad zal op dat moment nadere voornemens bekendmaken ten aanzien van de wijze waarop deze correctie(s) zal/zullen worden vormgegeven. De Raad merkt wel op dat de wijze waarop wordt gecorrigeerd en de omvang van een eventuele correctie mede zullen afhangen van het al dan niet in werking treden van het Splitsingswetvoorstel en de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten aan TenneT. Een eventuele jaarlijkse correctie zal in ieder geval betrekking hebben op *actuele* gegevens ten aanzien van het niet-aandeelhoudersdeel aan precario. Voor het aandeelhoudersdeel is de Raad voornemens om een eventuele correctie te baseren op de data uit het dataverzoek ORV, als ingevuld en aangeleverd door de netbeheerders (data tot en met 2003). Mochten er sinds de bekendwording van de uitkomsten van het onderzoek ORV opwaartse wijzigingen in de aan aandeelhouders betaalde precario hebben plaatsgevonden, dan is het niet vanzelfsprekend dat

⁹ Inmiddels is uit navraag bij het betreffende Ministerie gebleken dat het alle precario betreft (zowel precario geheven door gemeenten, waterschappen als provincies).

deze wijzigingen automatisch worden verwerkt in de tarieven. De reden is, dat de aan aandeelhouders betaalde precario kan worden beschouwd als een vorm van dividend.

De betreffende kosten zullen bij een eventuele correctie vanaf 1 januari 2007 (elektriciteit) en vanaf 1 januari 2008 (gas) buiten de productiviteitsmeting worden gehouden.

Geen (nieuwe) overeenkomst

In de aankondigingsbrief van het onderzoek ORV was aangekondigd dat fase 5 van het project ORV zou bestaan uit het sluiten van een overeenkomst waarin de resultaten van het onderzoek, en de eventuele correcties, zouden worden vastgelegd. De Raad acht een dergelijke overeenkomst onnodig en met het oog op een zorgvuldige procedure, ten aanzien van overige belanghebbenden ongewenst. De in deze brief beschreven wijze van het meenemen van correcties in de regulering acht de Raad voldoende. Bovendien zal in het (ontwerp)methodebesluit ter vaststelling van de x-factor voor de derde reguleringsperiode¹⁰ melding worden gemaakt van de wijze waarop de resultaten worden meegenomen. Hierdoor is het sluiten van een overeenkomst overbodig geworden.

Indien u naar aanleiding van deze brief overleg wenst, kunt u contact opnemen met mevrouw drs. D. Bennink, bereikbaar op telefoonnummer 070 - 330 1956. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht te refereren aan kenmerk 101712.

Met vriendelijke groet,

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

w.g.

Ir. G.J.L. Zijl
Lid Raad van Bestuur

¹⁰ Voor regionale netbeheerders elektriciteit wordt dit methodebesluit vastgesteld per 1 januari 2007. Voor regionale netbeheerders gas is dit per 1 januari 2008.