

Bijlage: Consultatie gelijk speelveld

1 Inleiding

1. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) consulteert u hierbij over een kwestie die te maken heeft met de vaststelling van de gereguleerde tarieven voor regionale netbeheerders elektriciteit en gas. De Raad wil weten wat uw standpunt is over een belangrijk begrip in de regulering: het gelijke speelveld, ook wel level playing field genoemd.
2. In dit document worden enkele vragen geformuleerd waar de Raad u over consulteert. Voordat de Raad dit doet, bespreekt de Raad een aantal punten dat voor u van belang is in de beantwoording van deze vragen. Deze onderwerpen zijn zo kort en eenvoudig mogelijk gehouden. De onderstaande onderwerpen komen aan de orde:
 - Aanleiding van consultatie
 - Definities voor gelijk speelveld
 - Verschillen in definities
 - Conclusie met samenvatting
 - Consultatievragen
3. Omwille van efficiëntie zijn de bovenstaande punten beschreven voor de situatie bij regionale netbeheerders elektriciteit. De situatie bij regionale netbeheerders gas is op veel punten vergelijkbaar met die bij elektriciteit. De Raad verwacht dat uw standpunt over het gelijke speelveld bij beide situaties hetzelfde zal zijn. De Raad zal u vragen of deze verwachting klopt.

2 Aanleiding

4. De Raad stelt de tarieven van netbeheerders vast door deze te reguleren. Het doel van de regulering is het netbeheer zo effectief en efficiënt mogelijk te doen plaatsvinden. Dat betekent onder meer dat de toegang tot de energienetten moet worden gewaarborgd en dat de afnemer wordt beschermd tegen mogelijk misbruik van de machtspositie van netbeheerders. Netbeheerders beschikken immers over een regionaal monopolie. Hun afnemers, de aangeslotenen, hebben geen keuze tussen regionale netbeheerders: binnen het verzorgingsgebied van een netbeheerder is men aangewezen op zijn diensten. Om te voorkomen dat de netbeheerder misbruik maakt van zijn monopoliepositie (bijvoorbeeld door niet doelmatig te werken of te hoge tarieven in rekening te brengen) reguleert de Raad de tarieven.

5. De Raad stelt op grond van artikel 41c, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), jaarlijks de tarieven vast van regionale netbeheerders elektriciteit. Dit doet de Raad door eerst vast te stellen wat de totale inkomsten van netbeheerders, op basis van een wettelijke formule, zullen zijn in een bepaald jaar¹. De totale inkomsten in dat jaar worden voor een deel bepaald door de doelmatigheidskorting (hierna: x-factor). Deze x-factor wordt berekend aan de hand van een methode².
6. De methode waarmee de x-factor voor de derde reguleringsperiode³ (hierna: methodebesluit derde reguleringsperiode) is bepaald, bevat een passage⁴ waarin de Raad aangeeft dat de interpretatie van het begrip gelijk speelveld en de toepassing hiervan op de regulering nader onderzoek verdient. In dit consultatiedocument wordt hieraan een gevolg gegeven.
7. De interpretatie van het begrip gelijk speelveld en de toepassing hiervan op de regulering is een principiële discussie, waarbij individuele netbeheerders financiële gevolgen hiervan zullen ondervinden, nu en in de toekomst. Om deze reden wordt gevraagd om uw zorgvuldige aandacht bij de beantwoording van de consultatievragen.

3 Gelijk speelveld

8. Om te bepalen wat een gelijk speelveld is, is het belangrijk om de wetsgeschiedenis erbij te pakken. Hieronder is dit gedaan. Na de bespreking van de wetsgeschiedenis worden twee verschillende definities van het gelijk speelveld beschreven: het statische gelijk speelveld en het dynamische gelijk speelveld.

3.1 Wetsgeschiedenis

9. Het principe van een gelijk speelveld wordt afgeleid uit artikel 41, derde lid, van de E-wet. Hierin wordt namelijk het volgende bepaald:

“ De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering heeft onder meer ten doel te bereiken dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement kan behalen dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk is en dat de gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders wordt bevorderd.”

De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, de zogenoemde x-factor, moet dus voorkomen dat netbeheerders bovenmatige rendementen behalen, alsmede bevorderen dat alle netbeheerders vanuit een gelijke uitgangspositie gaan opereren. Met dit laatste wordt bedoeld op het realiseren van een gelijk speelveld.

¹ Zie artikel 41b, eerste lid, van de E-wet.

² Zie artikel 41, eerste lid, van de E-wet.

³ Besluit van 27 juni 2006 met kenmerk: 102106/89.

⁴ Paragraaf 2.2 van Bijlage D bij methodebesluit derde reguleringsperiode.

10. De Minister van Economische Zaken heeft bij de behandeling van de E-wet in de Tweede Kamer meer richting gegeven aan het begrip gelijk speelveld. De volgende overweging is in dit verband relevant:⁵

“ De werkwijze betekent een belangrijke verandering in de wijze waarop tarieven worden vastgesteld. Niet langer zullen de door bedrijven opgevoerde kosten als uitgangspunt gelden. In plaats daarvan zal worden beoordeeld hoe bedrijven presteren, gelet op onderlinge en eventueel een internationale vergelijking van netbeheerders, respectievelijk vergunninghouders, op basis van zogenaamde prestatie-indicatoren. De best presterende bedrijven zullen als richtpunt dienen voor hetgeen waaraan iedere overige netbeheerder dan wel vergunninghouder uiteindelijk zal moeten voldoen. Het doel van deze outputsturing en vergelijking op basis van prestatie-indicatoren (ook wel aangeduid als 'benchmarking') is om de efficiency van netbeheerders en de vergunninghouders te verbeteren en de hoogte en opbouw van de tarieven naar een vergelijkbaar niveau te laten ontwikkelen.”

Uit deze overweging blijkt derhalve dat de wetgever een reguleringssystematiek heeft beoogd die is gebaseerd op prestatie-indicatoren (= output) met als doel te komen tot een gelijk speelveld. Dit gelijke speelveld houdt hier in dat de tarieven van alle netbeheerders van een vergelijkbaar niveau zijn.

11. Wel komt uit de wetgeschiedenis naar voren dat tarieven van de netbeheerders kunnen verschillen als deze terug te voeren zijn op objectiveerbare regionale verschillen (hierna: ORV's).⁶ Dit is als volgt verwoord in de wetgeschiedenis:⁷

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

12. Om conform de wetgeschiedenis 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, d.w.z. dat de Raad voor alle netbeheerders dezelfde doelmatigheidskorting vaststelt. In de wetgeschiedenis wordt dit als volgt uitgedrukt:⁸

“ 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.

⁵ Tweede Kamer 1998-1999, 26303, nr. 3, pag. 3-4.

⁶ De Raad heeft de afgelopen periode onderzoek gedaan naar mogelijke ORV's. Vanaf de derde reguleringsperiode leidt dit tot individuele tariefwijzigingen.

⁷ Tweede Kamer 1998-1999, 26303, nr. 3, pag. 4.

⁸ Tweede Kamer 1998-1999, 26303, nr. 3, pag. 6.

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 objectieerbare 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.”

13. Bij de invoering van de Wet tot wijziging van de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector per 19 augustus 2003⁹ heeft de wetgever ten aanzien van het gelijke speelveld een relevante wijziging doorgevoerd. De oorspronkelijke bedoeling van de wetgever was dat het begrip gelijk speelveld werd gelijkgesteld met uniforme tarieven, d.w.z. dat de tarieven van alle netbeheerders van een vergelijkbaar niveau zijn (zie ook bijvoorbeeld randnummer 10). In het kader van voornoemde wet is dit doel gewijzigd en heeft de wetgever er voor gekozen om het begrip gelijk speelveld gelijk te stellen aan gelijke inkomsten per eenheid output voor iedere netbeheerder. De motivatie hierachter is dat netbeheerders andere onderliggende kosten kunnen hebben, die het hanteren van verschillende tarieven zou kunnen rechtvaardigen.
 14. De in randnummer 12 genoemde historische efficiëntieverschillen zijn in de eerste (2001-2003) en tweede reguleringsperiode (2004-2006) weggewerkt op basis van de geconstateerde efficiëntieverschillen in het jaar 2000. Deze verschillen zijn weggewerkt via de x-factoren die aan de regionale netbeheerders zijn opgelegd in de eerste en tweede reguleringsperiode. Dit consultatiedocument gaat hier niet verder op in. Dit consultatiedocument gaat alleen in op het onderwerp gelijke speelveld dat wordt gedefinieerd in termen van gelijke inkomsten per eenheid output.
15. Kortom, uit de wetsgeschiedenis blijkt dat er sprake is van een gelijk speelveld indien netbeheerders gelijke inkomsten behalen bij dezelfde prestaties, ofwel gelijke inkomsten per output. Afwijkingen hierop zouden terug te voeren moeten zijn tot objectieerbare regionale verschillen.

⁹ Zie Stb. 2003, 316. In dit verband wordt tevens verwezen naar de in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet genoemde formule (TI= totale inkomsten).

3.2 Statische definitie van gelijk speelveld

16. De Raad (destijds directeur DTe) heeft in zijn x-factorbesluiten voor de eerste (2001-2003) en tweede reguleringsperiode (2004-2006) beoogd om aan het eind van de tweede reguleringsperiode een gelijk speelveld te creëren. Hierbij zijn de verschillen in inkomsten per output in het jaar 2000 als uitgangspunt genomen. Een praktische reden hiervoor was dat met deze benadering, op basis van de toen beschikbaar zijnde gegevens, het gelijke speelveld op voorhand kon worden bepaald. Gedurende 6 jaar (2001-2006) zijn de inkomsten per output geleidelijk geconvergeerd naar de efficiënte kosten per output¹⁰. De opgelegde x-factoren in de eerste en tweede reguleringsperiode hebben de inkomsten per output tot een gelijk en efficiënt niveau in het jaar 2006 gebracht.
17. De inkomsten van netbeheerders bij het statische gelijke speelveld (in het jaar 2006) worden hierbij gevormd door de tarieven en afzet in het jaar 2006; de inkomsten in het jaar 2006 zijn afgeleid uit de inkomsten in het jaar 2000, waarbij de inkomsten ieder jaar wijzigen met de wettelijke formule $(1+cpi-x)$. Hierbij wordt verondersteld dat de afzet in het jaar 2006 gelijk is aan die in het jaar 2000 en dat alle tarieven ieder jaar één op één meebewegen met $(1+cpi-x)$ ¹¹. De output wordt bij de statische definitie gedurende de jaren constant geacht. De output is in dit verband een vergelijkingsinstrument dat bepaald wordt door de sectorgemiddelde tarieven uit het jaar 2000 en de afzet in dat jaar (2000) voor de verschillende deelmarkten waarop netbeheerders opereren.
18. Het gaat hier derhalve om een “statische” benadering, waarbij het bereiken van het gelijke speelveld een eenmalige exercitie vormt, waarna uniforme x-factoren mogelijk zijn. De uniforme x-factor zou dan in beginsel gebaseerd moeten worden op de productiviteitsverandering in de gehele sector. De werkelijke verschillen in inkomsten per output nu en in de toekomst zullen niet meegenomen worden bij de bepaling van de x-factoren.
19. Een belangrijk kenmerk van de statische definitie van het gelijke speelveld is dat deze eenvoudig vooraf te bepalen is en dat er niet iedere periode getoetst hoeft te worden op de verschillen in de (werkelijke) inkomsten per output. Dit voorkomt ook dat er individuele x-factoren tot in het oneindige moeten worden vastgesteld en dat de inkomsten van individuele netbeheerders iedere periode schommelingen vertonen (door uniforme x-factoren).

¹⁰ Met efficiënte kosten per output wordt hierbij bedoeld: de kosten per output van de meest efficiënte netbeheerder in het jaar 2000.

¹¹ Een voorbeeld maakt dit duidelijk. Stel dat de formule $(1+cpi-x)$ betekent dat de inkomsten in 6 jaar tijd met 5% dalen, dan is de veronderstelling dat ieder tarief van een netbeheerder na 6 jaar met 5% daalt. In werkelijkheid daalde het ene tarief met minder dan 5% en het andere tarief daalde met meer dan 5%. Zie paragraaf 4.2 voor verdere toelichting.

20. Een ander kenmerk van de statische definitie van het gelijke speelveld is dat deze niet tot dezelfde werkelijke inkomsten per output hoeft te leiden, omdat er wordt uitgegaan van een vooraf gedefinieerde situatie van gelijke inkomsten per output; omdat er niet gewerkt wordt aan werkelijke inkomsten per output, wordt het bereiken hiervan toeval. In de toekomst kunnen de verschillen in werkelijke inkomsten per output naar waarschijnlijkheid groter zijn dan nu. Het zal dan steeds moeilijker worden om de vraag van (bijvoorbeeld) netbeheerders te beantwoorden: waarom mag ik minder inkomsten per output behalen dan een andere netbeheerder? Voorts kunnen geen uniforme tarieven vastgesteld worden, zolang er verschillen zijn in werkelijke inkomsten per output; de statische definitie van het gelijke speelveld werkt namelijk niet toe naar werkelijke gelijke inkomsten per output voor alle netbeheerders.
21. De statische definitie van het gelijke speelveld is op vergelijkbare wijze vastgelegd in een overeenkomst¹² tussen de directeur DTe en de regionale netbeheerders elektriciteit (hierna: Overeenkomst). Deze overeenkomst gold voor de jaren 2001-2006. Voor de derde reguleringsperiode (regionale netbeheerders elektriciteit) is de statische definitie gehanteerd, daarom zijn er uniforme x-factoren vastgesteld.

- | |
|---|
| <p>22. Kortom, het statische gelijke speelveld gaat uit van gelijke inkomsten per output waarbij:</p> <ul style="list-style-type: none">- inkomsten zijn afgeleid van het jaar 2000;- output constant wordt geacht;- uniforme x-factoren mogelijk zijn. |
|---|

3.3 Dynamische definitie van gelijk speelveld

23. De definitie van het dynamische gelijke speelveld is dat de **werkelijke** inkomsten per output gelijk zijn voor alle netbeheerders. De inkomsten en output worden hierbij bepaald door de meest recente werkelijke afzet en de meest recente tarieven van een netbeheerder.
24. De dynamische benadering van het gelijke speelveld houdt in dat de inkomsten per output tussen de netbeheerders iedere reguleringsperiode vergeleken wordt. Aan het eind van een reguleringsperiode zou dan op basis van de meest recente gegevens per netbeheerder de inkomsten per output vergeleken worden met de sectorgemiddelde inkomsten per output, die ook op basis van de meest recente gegevens bepaald zouden zijn. Voor de nieuwe reguleringsperiode zou op basis van deze vergelijking individuele x-factoren vastgesteld moeten worden om de afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde te elimineren. Aangezien de x-factoren voor een periode van minimaal drie en maximaal vijf jaar¹³ worden vastgesteld en er pas achteraf beoordeeld kan worden of het gelijke speelveld bereikt is, dient deze procedure in de volgende reguleringsperioden herhaald te worden.

¹² Overeenkomst regulering nettarieven elektriciteit 2001-2006.

¹³ Zie artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

25. In de praktijk zullen bovengenoemde individuele x-factoren bestaan uit twee componenten: een gemeenschappelijke en een individuele component. De gemeenschappelijke component zou in beginsel gebaseerd moeten worden op de productiviteitsverandering in de gehele sector. De individuele component heeft als doel de eventueel ontstane verschillen in termen van werkelijke inkomsten per output gelijk te trekken. Naar verwachting zal de individuele component op termijn relatief klein zijn ten opzichte van de gemeenschappelijke component door convergentie van tarieven.
26. Een belangrijk kenmerk van de dynamische definitie van het gelijke speelveld is dat er op basis van recente gegevens toegewerkt zal worden naar gelijke (geactualiseerde) inkomsten per output. Iedere periode zal getoetst moeten worden of er sprake is van gelijke werkelijke inkomsten per output. Met de dynamische definitie wordt het verleden losgelaten; afspraken uit het verleden over een gelijk speelveld doen er niet toe in de toekomst. De verschillen die ontstaan worden steeds per reguleringsperiode weggewerkt. De dynamische definitie kan daarom meer inspanning vergen van zowel de Raad als van de netbeheerders als wanneer de statische definitie zou worden gehanteerd. Afhankelijk van de ontstane verschillen gedurende een reguleringsperiode kunnen (door de individuele x-factoren) de inkomsten van netbeheerders grotere schommelingen vertonen dan bij de statische definitie. Het is echter waarschijnlijker dat met de dynamische definitie op termijn uniforme tarieven vastgesteld kunnen worden¹⁴, omdat er naar verwachting de verschillen in inkomsten per output tussen de netbeheerder aanzienlijk kleiner zullen zijn dan bij de statische benadering. Hiermee kunnen eventuele vragen van netbeheerders over het meer of minder verdienen dan collega netbeheerders snel beantwoord worden. Voor afnemers zal het ook transparant zijn als dezelfde tarieven worden gehanteerd bij de verschillende netbeheerders.

27. Kortom, het dynamische gelijke speelveld gaat uit van gelijke inkomsten per output waarbij:
- inkomsten bepaald zijn op basis van de meest recente tarieven en afzet;
 - output bepaald is op basis van de meest recente tarieven en afzet;
 - iedere reguleringsperiode getoetst wordt of individuele x-factoren nodig zijn.

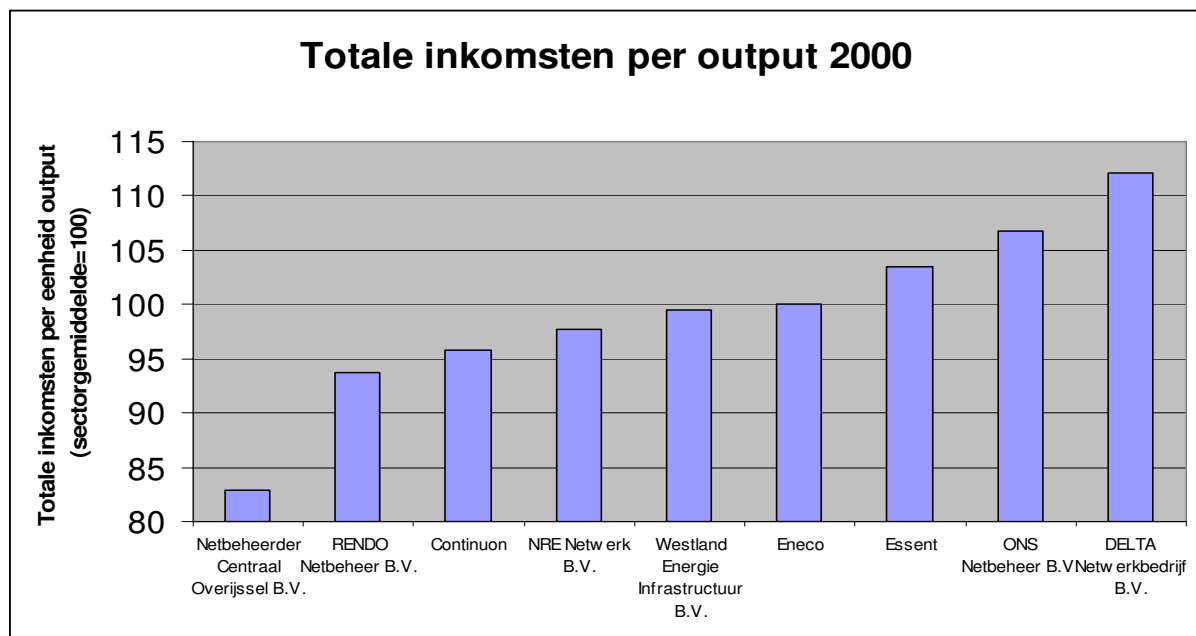
¹⁴ Uit de wetsgeschiedenis is af te leiden dat er een voorkeur is voor uniforme tarieven.

4 Statisch vs. Dynamisch

28. De statische en dynamische definitie van het gelijke speelveld geven verschillende uitkomsten in inkomsten per output. Ofwel, afhankelijk van de definitie zijn de inkomsten van netbeheerders gelijk of ongelijk aan elkaar gelet op de (omvang van de) diensten die zij leveren. Hieronder wordt dit grafisch inzichtelijk gemaakt¹⁵. De oorzaken voor deze verschillen zullen kort besproken worden.

4.1 Verschillen grafisch

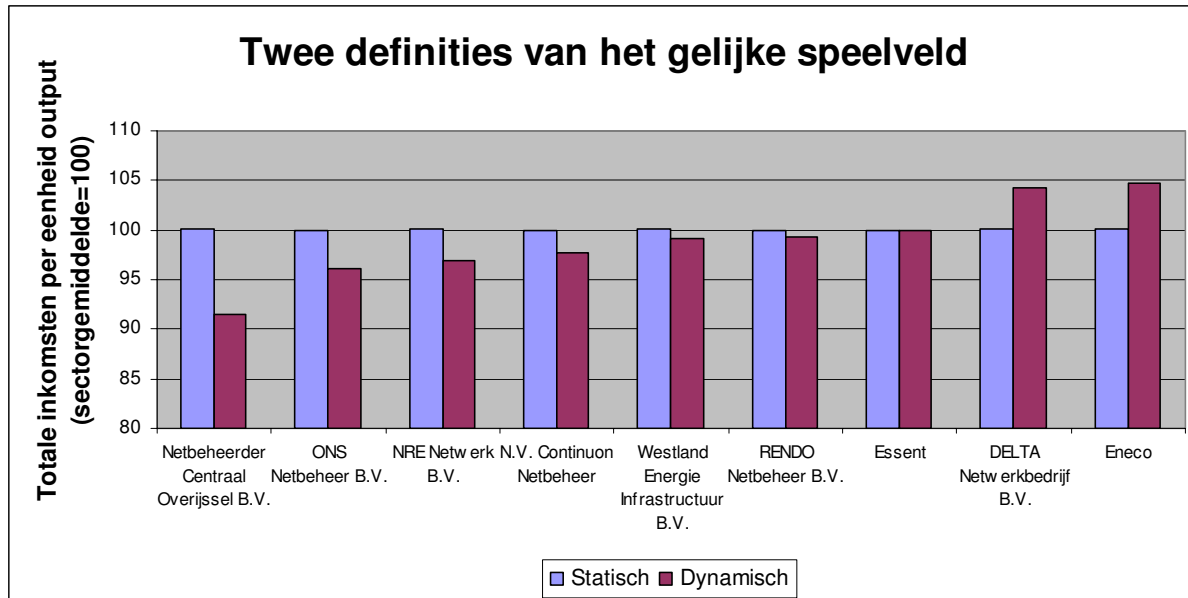
29. In het onderstaande staafdiagram is weergegeven wat de inkomsten per output per netbeheerder in het jaar 2000 zijn. De inkomsten per output zijn hierbij afgezet tegen het sectorgemiddelde (=100). De situatie in dit jaar is het vertrekpunt van de x-factoren in de eerste twee reguleringsperioden geweest. De x-factoren in de eerste twee reguleringsperioden hebben beoogd de verschillen in inkomsten per output weg te werken.



30. Uit bovenstaande staafdiagram is op te maken dat de spreiding tussen de laagste en hoogste inkomsten per output in het jaar 2000 circa 30% was. Dit betekent dat Delta in het jaar 2000 (gemiddeld) 30% meer inkomsten per output behaalde dan Netbeheerder Centraal Overijssel B.V.

¹⁵ Tennet TSO B.V. is hierbij niet meegenomen. Vanwege de overdracht van de 110/ 150 kV-netvlakken zal Tennet TSO B.V. namelijk met ingang van 1/ 1/2008 geen regionale netbeheerder meer zijn.

31. In het onderstaande staafdiagram is weergegeven wat de inkomsten per output per netbeheerder in het jaar 2006 zijn volgens de statische (linker staaf) en dynamische definitie (rechter staaf). Het jaar 2006 is hierbij als uitgangspunt genomen omdat er in dit jaar voor het eerst sprake zou moeten zijn van het gelijke speelveld. Bij de dynamische definitie is uitgegaan van tarieven 2006 en afzet 2005, omdat de afzet in het jaar 2006 nog niet beschikbaar is. De inkomsten per output zijn hierbij afgezet tegen het sectorgemiddelde (=100).



32. Uit bovenstaande staafdiagram is te zien dat alle netbeheerders dezelfde inkomsten per output behalen volgens de statische definitie; er is sprake van een gelijk speelveld. Volgens de dynamische definitie is dit niet het geval. Er zijn twee netbeheerders die meer inkomsten per output behalen dan het sectorgemiddelde met als gevolg dat deze meer (werkelijke) inkomsten behalen dan collega netbeheerders. Zes netbeheerders behalen minder inkomsten dan de gemiddelde collega netbeheerder. De spreiding tussen de laagste en hoogste inkomsten per output hierbij is ongeveer 13%.

33. Kortom, het verschil van 30% in inkomsten per output in het jaar 2000 is afhankelijk van de definitie van het gelijke speelveld helemaal weggewerkt (statische definitie) of voor ruim de helft weggewerkt (dynamische definitie).

4.2 Oorzaken verschillen

34. Er is een aantal oorzaken dat de verschillen in inkomsten per output verklaren. Deze zijn als volgt:
- de tarief- en afzetontwikkeling;
 - correcties in inkomsten;
 - overige oorzaken.

Hieronder worden deze oorzaken nader toegelicht.

4.2.1 Tarief- en afzetontwikkeling

35. Bij de statische benadering is een constant verloop van de inkomsten verondersteld in de eerste en tweede reguleringsperiode. Vooraf is bepaald dat de inkomsten in het jaar 2000 als uitgangspunt dienen voor de formule uit de wet met $(1+cpi-x)$. De inkomsten worden bij deze definitie alleen met de cpi en de x-factor beïnvloed gedurende de eerste en tweede reguleringsperiode¹⁶. De veronderstelling was dat bij de aannahme van gelijke tarief- en afzetontwikkeling tussen de netbeheerders (gedurende 2001-2006), de inkomsten op een gelijk niveau zouden komen. Deze veronderstelling bleek in de praktijk geen juiste aannahme. Hieronder wordt dit toegelicht.
- De afzetontwikkeling is per netbeheerder anders verlopen. De afzet is bij netbeheerder A met, bijvoorbeeld, 5% gestegen, terwijl de afzet bij een andere netbeheerder met, bijvoorbeeld, 10% is gestegen. De statische benadering veronderstelt dat de output van iedere netbeheerder constant blijft; alleen voor de meting van de sectorbrede productiviteitsverandering wordt gekeken naar de werkelijke output. De afzetverandering is afhankelijk van het verbruik (en gewenste capaciteit) van de afnemers en de mate van verhuizing van afnemers van de ene regio naar de andere. De afzetverandering is niet beïnvloedbaar door de netbeheerder of de Raad. De verschillen in afzetontwikkeling hebben echter wel effect op het inkomstenniveau van de netbeheerders.
 - Het effect van de afzetontwikkeling wordt versterkt door het verschil in tariefontwikkeling tussen de netbeheerders. Idealiter hadden alle tarieven ieder jaar één op één moeten meebewegen in de verschillende deelmarkten met $(1+cpi-x)$. Dit is echter niet het geval geweest. De TarievenCode Elektriciteit biedt deze ruimte, zolang hiervoor een kostengrondslag is. Zo kan het zijn dat een netbeheerder een bepaald tarief met 5% wil verhogen en dat een andere netbeheerder ditzelfde tarief wil verlagen. Netbeheerders kunnen hierbij strategisch handelen. Zo is het denkbaar dat netbeheerders hogere tarieven bij bepaalde deelmarkten willen hanteren waar de verwachte afzetgroei hoger is dan bij andere deelmarkten, zonder dat hierbij een kostengrondslag voor is. Deze wijze van handelen leidt tot verschillende (werkelijke) inkomsten bij de netbeheerders, omdat de verwachte afzetgroei per deelmarkt kan verschillen tussen de netbeheerders. De Raad kan hierbij niet volledig controleren of deze tariefontwikkelingen geheel in lijn zijn met de onderliggende kostenontwikkeling zoals geëist door de TarievenCode Elektriciteit; de Raad beschikt over minder informatie dan de netbeheerders.

¹⁶ Zie de formule in artikel 41b, eerste lid, van de E-wet. De q-factor had geen effect op de inkomsten in de jaren 2001-2006. Daarom is de q-factor hierbij buiten beschouwing gelaten.

36. Bijkomend aandachtspunt is dat de mate van kostenoriëntatie van de verschillende tarieven in het jaar 2000 niet is onderzocht; er is niet onderzocht in hoeverre er verband is tussen de individuele tarieven met de onderliggende kosten. Het is aannemelijk dat de sectorgemiddelde tarieven uit het jaar 2000 een minder goede afspiegeling vormen van de relatieve kosten van de verschillende deelmarkten dan de huidige tarieven. Dit maakt het aannemelijk dat de output die bepaald zou worden met de huidige sectorgemiddelde tarieven (en afzet) een betere weergave geven van de werkelijke output van een netbeheerder dan de output die bepaald zou worden met de oude sectorgemiddelde tarieven (en afzet).
37. Aan de hand van een voorbeeld wordt het effect van de tarief- en afzetontwikkeling op de inkomsten per output in kaart gebracht. De aannamen in dit voorbeeld zijn als volgt:
- De sector bestaat uit twee netbeheerders: A en B.
 - Beide netbeheerders hanteren 2 tarieven en hebben daarom 2 volumes.
 - In de uitgangssituatie worden uniforme tarieven gehanteerd en zijn de volumes van A en B ook aan elkaar gelijk. De inkomsten voor beide netbeheerders zijn in de uitgangssituatie (start van reguleren) daarom ook aan elkaar gelijk.
 - De werkelijke inkomsten voor beide netbeheerders zijn in de eindsituatie (laatste jaar van een reguleringsperiode) ongelijk aan elkaar. Zowel de volumes als de tarieven zijn niet aan elkaar gelijk.
 - De inkomsten met de statische definitie zijn zowel in de uitgangssituatie als in de eindsituatie aan elkaar gelijk¹⁷. Bij de dynamische situatie worden de inkomsten bepaald door de werkelijke tarieven en volumes.
 - De output met de dynamische definitie is berekend door de volumes te vermenigvuldigen met de gemiddelde tarieven. Bij de eindsituatie zijn de gemiddelde tarieven afgerond 10 (tarief 1) en 12 (tarief 2).
 - De statische inkomsten wijzigen in de eindsituatie niet ten opzichte van de uitgangssituatie; $(1+cpi-x)$ is gelijk aan 1.
 - Netbeheerders A en B verhogen tarieven als ze daar hogere volumes verwachten in de eindsituatie; het andere tarief wordt verlaagd.

Tabel 1: Voorbeeld tarief- en afzetontwikkeling

	Uitgangssituatie		Eindsituatie	
	A	B	A	B
tarief 1	10	10	14	4
volume 1	1000	1000	1500	1000
tarief 2	11	11	9	14
volume 2	2000	2000	1500	2100
Inkomsten (statische definitie)	32000	32000	32000	32000
Output (statische definitie)	32000	32000	32000	32000
Inkomsten (dynamische definitie)	32000	32000	34500	33400
Output (dynamische definitie)	32000	32000	32875	35025
Inkomsten per output (statische definitie)	1,00	1,00	1,00	1,00
Inkomsten per output (dynamisch definitie)	1,00	1,00	1,05	0,95

¹⁷ Inkomsten worden vooraf bepaald. De volumes wijzigen gedurende een periode (in principe) niet.

38. Uit bovenstaand voorbeeld komt naar voren dat de tarief- en afzetontwikkeling effect hebben op de verschillen in inkomsten per output bij de dynamische definitie, maar niet bij de statische definitie. De spreiding in de eindsituatie is bij de dynamische definitie 10%. Als netbeheerder A en B in de eindsituatie ook uniforme tarieven (sectorgemiddelde tarieven) zouden hanteren, zou de afzetontwikkeling geen invloed hebben op de inkomsten per output bij de dynamische definitie. Hieronder is dit weergegeven.

Tabel 2: Voorbeeld tarief- en afzetontwikkeling met uniforme tarieven

	Uitgangssituatie		Eindsituatie	
	A	B	A	B
tarief 1	10	10	10	10
volume 1	1000	1000	1500	1000
tarief 2	11	11	12	12
volume 2	2000	2000	1500	2100
Inkomsten (statische definitie)	32000	32000	32000	32000
Output (statische definitie)	32000	32000	32000	32000
Inkomsten (dynamische definitie)	32000	32000	32875	35025
Output (dynamische definitie)	32000	32000	32875	35025
Inkomsten per output (statische definitie)	1,00	1,00	1,00	1,00
Inkomsten per output (dynamisch definitie)	1,00	1,00	1,00	1,00

39. Kortom, de tarief- en afzetontwikkeling hebben effect op de verschillen in inkomsten per output bij de dynamische definitie, maar niet bij de statische definitie. Het hanteren van uniforme (sectorgemiddelde) tarieven elimineert dit effect bij de dynamische definitie van het gelijke speelveld.

4.2.2 Correcties in de inkomsten

40. Er zijn incidentele correcties toegepast op de tarieven van netbeheerders die verschillen per netbeheerder. De correctie voor de op-nul-stelling van het Landelijk Uniform Producententarief (hierna: LUP) is hierbij de belangrijkste correctie geweest¹⁸ (met ingang van het jaar 2005). Een andere correctie betreft de correctie als gevolg van het besluit op bezwaar op de x-factoren¹⁹ in de jaren 2001, 2002 en de eerste helft van het jaar 2003. Deze correcties mochten doorgevoerd worden in de tariefbesluiten 2003 tweede helft tot en met het jaar 2006. De meeste netbeheerders hebben deze correctie in de tweede helft van 2003 of in het jaar 2004 in hun tarieven mogen corrigeren. Deze correcties zijn door de Raad als correcties aangemerkt zoals bedoeld in artikel 41c, tweede lid, van de E-wet. Dit artikel maakt individuele correcties in de tarieven van netbeheerders (die per netbeheerder kunnen verschillen) mogelijk. Volgens de Raad zouden dit soort correcties daarom buiten de discussie van het gelijke speelveld moeten blijven. De spreiding van 13% die in randnummer 32 wordt genoemd, zou hierdoor met enkele procentpunten lager zijn. Naar schatting zou de spreiding dan circa 10% zijn. Als de dynamische definitie van het gelijke speelveld gehanteerd zou worden, zou de spreiding van 10% geleidelijk geëlimineerd worden. De spreiding van 3% zou nog bestaan.

¹⁸ Zie besluit met kenmerk 101685-39.

¹⁹ Besluit met kenmerk 101496/65, d.d. 4 juni 2003.

4.2.3 Overige oorzaken

41. Er is een aantal andere oorzaken, dan de tarief- en afzetontwikkeling, waardoor de output in de statische benadering af wijkt van de dynamische benadering. Ten opzichte van het jaar 2000 zijn er nieuwe deelmarkten bijgekomen, zoals de deelmarkt voor openbare verlichting²⁰. Bij de statische benadering kon hier niet vooraf in voorzien worden. De output die met recente gegevens bepaald kan worden, geeft een betere weergave van de output van een netbeheerder²¹. De Raad is van mening dat dit soort ontstane verschillen altijd zullen bestaan, omdat ze niet op voorhand bekend zijn, terwijl de x-factoren vooraf voor minimaal 3 en maximaal 5 jaar bepaald moeten worden²². Kortom, dit probleem blijft bestaan ongeacht de gehanteerde definitie van het gelijke speelveld. In de dynamische benadering worden deze verschillen in de loop van de tijd gecorrigeerd, terwijl deze verschillen in de statische benadering blijven voortbestaan.

²⁰ De overige nieuwe deelmarkten zijn: meerlengte bij periodieke aansluitvergoeding en de 600-uurs deelmarkten.

²¹ Het aandeel van de output veroorzaakt door de periodieke aansluitvergoeding kan vandaag de dag ook beter bepaald worden. Bij de statische benadering is dit deel van de output op een praktische wijze bepaald, omdat de periodieke aansluitvergoedingen niet goed te vergelijken waren tussen de verschillende netbeheerders. Deze tarieven zijn vandaag de dag beter vergelijkbaar, waardoor dit deel van de output beter bepaald kan worden.

²² Zie artikel 41a, eerste lid, van de E-wet.

5 Conclusie en samenvatting

42. De keuze voor de statische definitie van het gelijke speelveld betekent dat de regulering zal voortbouwen op de afspraken uit de Overeenkomst voor de jaren 2001-2006, waarbij de inkomsten per output vanaf het jaar 2006 gelijk worden verondersteld (afzetniveau 2000). De werkelijke inkomsten per output met geactualiseerde gegevens zullen echter wel verschillen vertonen, zoals blijkt uit het eerder weergegeven staafdiagram. In de praktijk zal de statische definitie betekenen dat alle netbeheerders dezelfde (uniforme) x-factoren opgelegd zullen krijgen. De werkelijke verschillen in inkomsten per output nu en in de toekomst zullen niet meegenomen worden bij de bepaling van de x-factoren.
43. De keuze voor de dynamische definitie van het gelijke speelveld betekent dat de regulering het uitgangspunt zal hebben om de verschillen (niet zijnde verschillen door artikel 41c, tweede lid, van de E-wet) in inkomsten per output (met geactualiseerde gegevens) te elimineren. In de praktijk zal de dynamische definitie betekenen dat netbeheerders verschillende x-factoren opgelegd zullen krijgen. Iedere reguleringsperiode zal getoetst moeten worden of dit nodig is. De dynamische benadering lijkt hiermee beter aan te sluiten bij het streven van de wetgever naar tariefconvergentie.
44. Hieronder wordt in het kort de statische en dynamische definitie van het gelijke speelveld in een tabel samengevat.

Tabel 3: Samenvatting statische en dynamische definitie van het gelijke speelveld

	Statisch	Dynamisch
Uitgangspunt	éénmalige exercitie: verschillen in werkelijke inkomsten per output blijven	periodieke exercitie: verschillen in werkelijke inkomsten per output worden geëlimineerd
Belangrijkste Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> - eenvoudige methode: gelijk speelveld op voorhand bepaald - minder schommelingen in inkomsten - convergentie van werkelijke inkomsten per output wordt toeval - tariefconvergentie moeilijk - historie wordt meegenomen - inkomsten/tarieven moeilijker uitlegbaar - uniforme x-factoren zijn nu mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - methode vergt meer inspanning: periodieke toetsing op gelijk speelveld - meer schommelingen in inkomsten - convergentie van werkelijke inkomsten per output is gecontroleerd - tariefconvergentie is eenvoudiger - historie wordt losgelaten - inkomsten/tarieven eenvoudiger uitlegbaar - uniforme x-factoren zijn op termijn mogelijk

6 Consultatievragen

De Raad ontvangt graag antwoord op de onderstaande vragen. De Raad verzoekt u om uw antwoorden zoveel mogelijk te onderbouwen, te motiveren en toe te lichten in economische als juridische context.

- | | |
|----|---|
| 1a | Kunt u aangeven welk belang u hecht aan de discussie rondom het gelijke speelveld? |
| 1b | Bent u het eens met de beschrijving van de wetsgeschiedenis over het gelijke speelveld? Bent u het in het bijzonder eens met de samenvatting in randnummer 15? |
| 1c | Welke definitie voor het gelijke speelveld dient volgens u gehanteerd te worden? |
| 1d | Indien u een voorkeur heeft voor de statische definitie, betekent dit dat u ook in een latere reguleringsperiode (5 ^e reguleringsperiode of later) een voorkeur hiervoor zal hebben? |
| 1e | Indien u een voorkeur heeft voor de dynamische definitie, vindt u dat de verschillen in inkomsten per output:
i éénmalig hersteld moeten worden, of
ii iedere reguleringsperiode hersteld moeten worden, of
iii iedere reguleringsperiode hersteld moeten worden vanaf een bepaalde drempel,
iv bijvoorbeeld vanaf een spreiding van 1%, of
v op een andere manier hersteld moeten worden? |
| 1f | Heeft u wellicht een voorkeur voor een andere definitie van het gelijke speelveld? |
| 1g | Heeft u dezelfde voorkeur voor de definitie van het gelijke speelveld voor de regulering van regionale netbeheerders gas als bij elektriciteit? |

- | | |
|----|--|
| 2a | Bent u het eens met de opsomming van de oorzaken in paragraaf 4.2? |
| 2b | Zo nee, waarom niet? |
| 2c | Zijn er volgens u ook andere oorzaken? |
| 2d | Vindt u dat correcties in de tarieven die door de Raad zijn aangemerkt als correcties zoals bedoeld in artikel 41c, tweede lid, van de E-wet buiten de discussie van het gelijke speelveld moeten blijven? |
| 2e | Wat zouden volgens u de oorzaken in deze verschillen kunnen zijn bij gas? |

- | | |
|---|--|
| 3 | Vindt u dat de Raad acties moet ondernemen om op termijn uniforme tarieven te bewerkstelligen?
Zo ja, wat voor acties zou volgens u genomen kunnen worden om dit te bereiken? |
|---|--|