

Vergaderjaar 2008–2009

31 901

Tariefregulering energienetbeheer

Nr. 4

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Timmer (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Vos (PvdA), De Rouwe (CDA), Elias (VVD) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Van Dijk (CDA), Sap (GL), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Besselink (PvdA), Kalma (PvdA), Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), de Nerée tot Babberich (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Atsma (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Gerkens (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Uitslag (CDA), Weekers (VVD), Blom (PvdA) en Van der Staaij (SGP).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijk (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter, Bashir (SP), Sap (GL) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Kant (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA), Roemer (SP), Vendrik (GL) en Mastwijk (CDA).

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 27 april 2009

De vaste commissie voor Economische Zaken¹, en de commissie voor de Rijksuitgaven², hebben de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer over het rapport «Tariefregulering energienetbeheer» voorgelegd (Kamerstuk 31 901, nr. 2).

Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 27 april 2009 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor Economische Zaken,
Tichelaar

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De griffier van de commissie voor Economische Zaken,
Franke

1

Heeft de Algemene Rekenkamer kunnen vaststellen of er nu wel of niet sprake is van onderinvesteringen?

Neen. Wij hebben het investeringsgedrag van netbeheerders niet bestudeerd. De vraag of er sprake is van onderinvesteringen vergt niet alleen inzicht in de feitelijke omvang van de investeringen, maar ook in de *noodzakelijke* omvang daarvan. Die laatste vraag viel buiten het kader van het onderzoek.

Wij hebben wel kunnen vaststellen dat de investeringen van de regionale netbeheerders sinds de introductie van tariefregulering steeds verder achterblijven bij de afschrijvingen. Dat hoeft echter niet te betekenen dat er sprake is van onderinvestering. Pas op de lange termijn zou dat kunnen blijken.

2

Is het waar dat in 2004 en 2005 € 393 miljoen aan overwinst was bij de netbeheerders? Is het eveneens waar dat dit niet strijdig was met de geldende systematiek? Is dit bedrag uitbetaald aan de publieke aandeelhouders?

Een deel van de winst die de regionale netbeheerders in 2004 en 2005 boekten, steeg uit boven het «redelijk rendement» waarmee in de berekening van de maximumtarieven rekening was gehouden. Dit deel betrof (over beide jaren tezamen) € 393 miljoen. De conclusie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) dat deze onvoorziene winsten niet strijdig waren met de geldende systematiek van de regulering, is juist: de bedrijven hebben zich gehouden aan de tariefmaxima van de NMa. De winsten zijn onder meer behaald doordat de netbeheerders een scherpere efficiency hebben toegepast dan waarmee de NMa rekening had gehouden. Een andere winstverhogende factor was erin gelegen dat de netbeheerders in hun commerciële jaarrekening een andere waarderingmethode voor hun activa mogen hanteren dan die waarmee de NMa rekent. De uitkomst van de commerciële winstberekening kon daardoor aanzienlijk afwijken van de winsthoogte waarmee de NMa in de regulering rekening hield.

Het bedrag van € 393 miljoen vormde een onderdeel van de totale winst zoals de netwerkbedrijven deze in de commerciële jaarrekening hebben ingeboekt. De netwerkbedrijven keren hun winst geheel uit aan het moederbedrijf (100%). Bij het moederbedrijf is de winstbestemming gevolgd zoals die met de aandeelhouders was afgesproken. Dat verschilt van bedrijf tot bedrijf. In 2004 en 2005 hebben de vier door de NMa in het winstenonderzoek onderzochte energiebedrijven de volgende winstuitkeringen aan hun aandeelhouders gedaan:

	2004	2005
Delta	45%	46%
Eneco	50%	55%
Essent	41%	50%
Nuon	31%	28%

Bron: «Winstenonderzoek» NMa

Wij merken op dat de winst volgens de commerciële jaarrekening de basis vormt voor de dividenduitkering; de dividenduitkering wordt dus niet bepaald op basis van de rendementsberekening die de NMa in de tariefregulering hanteert.

3

Is het waar dat de € 1 miljard overwinst, die VEMW geclaimd heeft, slechts een extrapolatie was van de eerder genoemde € 393 miljoen en geen feitelijke berekening betreft?

Het door de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) genoemde bedrag van € 1 miljard betrof inderdaad een extrapolatie van de € 393 miljoen over 2004 en 2005 naar de periode tot en met 2010.

4

Zijn de daadwerkelijke tarieven in alle gevallen gelijk aan de maximumtarieven? Zijn er gevallen bekend waarin de publieke aandeelhouders het nodig hebben gevonden om ten behoeve van hun inwoners tot lagere tarieven te komen dan de maximumtarieven?

Wij zijn in het onderzoek niet nagegaan of netbeheerders tarieven hebben gehanteerd die onder de maximumtarieven lagen. Het staat hen vrij om dit te doen. Maar uit de gesprekken die wij met enkele aandeelhouders hebben gevoerd (zie § 7.3 van het rapport) bleek niet dat zij aanstuurden op lagere tarieven voor hun inwoners. Zij vonden dat de bescherming van de afnemersbelangen voldoende werd afgedekt door de NMa.

5

Waarom is onduidelijk welk deel van de € 1,9 miljard besparing in 2001–2007 is terug te voeren op de regulering zelf en welk deel op winstmaximalisatie?

Dat is niet het onderscheid dat wij hebben gesignaleerd. De claim van de NMa in het «winstenonderzoek» was dat dankzij de tariefregulering voor een bedrag van € 1,9 miljard aan efficiencywinst was behaald. Wij hebben geconstateerd dat weliswaar voor € 1,9 miljard aan tariefdaling is gerealiseerd, maar dat deze besparing niet alleen door efficiencywinst is bereikt. In § 3.3.1 van het rapport hebben we gewezen op twee andere factoren: achterblijvende investeringen en groei van het volume getransporteerde energie.

Een nadere duiding van de € 1,9 miljard besparing kunnen wij niet geven.

6

Om welke correcties gaat het die worden aangebracht tussen het x-factorbesluit en het tariefbesluit?

Correcties kunnen in verschillende situaties plaatsvinden. Als voorbeeld noemen wij de zes correcties, oftewel nacalculaties die de NMa heeft toegepast voor de beheerders van regionale elektriciteitsnetten bij het tariefbesluit 2009. Deze zes correcties betroffen achtereenvolgens:

- een nacalculatie voor de niet-vastgestelde tarieven van 2008;
- een nacalculatie voor de tweede reguleringsperiode (zie deel 2 van het rapport, § 2.6.2);
- een nacalculatie in verband met de afschaffing van de Regeling uitgespaarde netverliezen;
- een nacalculatie in verband met de wijziging van q-factorbesluiten;
- een nacalculatie voor januari 2007; en
- een nacalculatie voor lokale heffingen over 2007.

Een andere, extra vorm van correctie of nacalculatie vindt plaats bij de beheerder van het landelijke elektriciteitsnet (TenneT), omdat deze als enige netbeheerder geen volumerisico draagt. Voor TenneT kan de NMa dus ook de tarieven voor het komende jaar corrigeren als het door TenneT feitelijk getransporteerde volume elektriciteit in de vorige periode achteraf

hoger of lager bleek dan vooraf door de NMa was ingeschat. Voor de andere netbeheerders is deze vorm van correctie niet (meer) mogelijk.

7

Waarom kan de Algemene Rekenkamer geen uitspraak doen over de vraag of de waarde van de netten op het juiste niveau is vastgesteld?

Binnen de beperkte onderzoekstijd die wij tot onze beschikking hadden hebben wij niet kunnen vaststellen of de vastgestelde waarde van de netwerken correct is. Wij zijn wel nagegaan of de manier waarop de waardebepaling heeft plaatsgevonden, het vertrouwen geeft dat de uitkomst deugdelijk is. Wij hebben de waardering van de netwerken getoetst aan drie eisen:

- De waarde van de netten behoort te zijn vastgesteld op basis van objectieve criteria.
- De vastgestelde waarden moeten de garantie geven dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netwerken die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen.
- De vastgestelde waarden moeten leiden tot goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders.

De uitkomst van deze toets was dat de waardering van de regionale gas- en elektriciteitsnetten en die van het landelijke gasnet niet aan deze eisen voldeed.

8

Waarom meent de Algemene Rekenkamer dat het de minister van Economische Zaken aan visie ontbreekt op publiek aandeelhouderschap? Immers, deze visie bestaat toch al in de vorm van de Nota Deelnemingenbeleid van 7 december 2007? En inhoudelijk in de vorm van het laatste Energierapport?

De *Nota Deelnemingenbeleid* en het *Energierapport* gaan niet in op de vraag wélke publieke belangen gediend moeten worden met het aandeelhouderschap van overheden in het netbeheer.

9

Zouden de investeringen in de gasrotonde naar mening van de Algemene Rekenkamer niet zijn doorgedaan als de tarieven niet verhoogd hadden mogen worden? Waarop baseert de Algemene Rekenkamer dit oordeel? Wat is het rendement van de Gasunie met én zonder de betreffende tariefsverhoging?

Wij hebben in ons onderzoek geen uitspraken gedaan over eventuele gevolgen van het niet-doorvoeren van tariefverhogingen voor investeringen in het Nederlandse gasnetwerk. Wij hebben geconstateerd dat er drie elementen in de beleidsregel gastransport van juli 2008 zijn bepaald, te weten: (1) de vermogenskostenvergoeding en afschrijvingstermijn op het bestaande net; (2) de vermogenskostenvergoeding en afschrijvingstermijn op het nieuwe net en (3) de waarde van het bestaande net. Voorts hebben wij vastgesteld dat twee van deze elementen (namelijk 1 en 2) door de minister van Economische Zaken zijn beargumenteerd vanuit de noodzaak om te investeren in het gasnet. Het derde element uit de beleidsregel is niet vanuit die noodzaak beargumenteerd.

De NMa heeft in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, die in juli 2008 aan de vaste Tweede Kamercommissie voor Economische Zaken beschikbaar is gesteld, wel een oordeel gegeven over de vraag of de investeringen zonder tariefverhoging door hadden kunnen gaan. Wij verwijzen daarnaar.

Voor het laatste onderdeel van uw vraag wijzen wij op § 7.4.3 van ons rapport. Daarin merken we op dat het rendement van GTS afhankelijk is van de efficiencykorting die de NMa toepast voor GTS. Dit kan tot gevolg hebben dat het daadwerkelijke rendement van GTS anders uitvalt dan dat waarvan de minister in de beleidsregel gastransport uitgaat.¹

10

Wat wil de Algemene Rekenkamer zeggen met, en wat is de relevantie van, de constatering dat er een voormalig directeur uit de sector werd benoemd tot directeur van de Energiekamer? Welke personen zijn er de laatste 20 jaar overgestapt van enerzijds het ministerie van Economische Zaken, de DTe/Energiekamer naar en één van de energiebedrijven anderzijds? Is het denkbaar dat dit 'rouleren' afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van het ministerie en van de NMa?

In ons rapport (deel 2, § 2.6.2) schrijven we dat de tegenstellingen tussen de sector en de Energiekamer in 2002 hoog waren opgelopen en dat de regulering daardoor dreigde te worden lamgelegd. Om de impasse te doorbreken en de dialoog weer op gang te brengen benoemde de minister van Economische Zaken iemand uit de sector tot directeur van de Energiekamer. De regulering kwam toen weer op gang. Wel vielen de x-factoren minder streng uit dan de Energiekamer bij de start van de regulering voor ogen had. Ook verliep het proces van de waardering van de activa niet volgens objectieve criteria. De relevantie van deze constatering is dat de polarisering van belangen en de juridisering van de verhoudingen rond het netbeheer en de tariefregulering daarvan zeer ver waren doorgeschoten, zodat slechts een compromis de zaak weer op gang kon helpen. Wij hebben dit, met begrip voor de omstandigheden, als een niet ideale uitkomst beoordeeld. Wij verwijzen verder naar ons antwoord bij vraag 12. Het rouleren tussen energiebedrijven en de toezichthoudende overheid is verder niet door ons onderzocht.

11

Waarop is de kwalificatie gebaseerd dat de winsten, (bijna € 400 miljoen, «te hoog» waren? Heeft «te hoog» betrekking op de hoogte van het rendement? Zo nee, waarop dan wel?

De NMa heeft de kwalificatie gehanteerd dat de winsten van de netbeheerders «onwenselijk hoog» waren. In de maximaal toegestane inkomsten heeft de NMa al rekening gehouden met een redelijk geachte winstopslag, die – samen met een geschat benodigd bedrag voor rente – wordt aangeduid als «redelijk rendement». De feitelijke winst kan slechts boven deze winstopslag uitkomen als een netbeheerder erin slaagt zijn kosten lager te doen zijn dan het kostenniveau waarmee de NMa heeft gerekend. Veel netbeheerders slaagden hierin in de periode 2004 en 2005. De netbeheerders realiseerden hun kostenbesparingen op manieren en in een omvang die weliswaar binnen de grenzen van het systeem lagen maar die desondanks door de NMa als «ongewenst» werden beschouwd. De NMa noemde de resulterende winsten «onwenselijk hoog» mede omdat ze als zodanig niet beoogd waren met de regulering. De kwalificatie «onwenselijk hoog» heeft dus niet betrekking op de hoogte van het rendement, dat slechts een door de NMa gehanteerde rekenfactor is om tot maximale tarieven te komen, doch op de feitelijk behaalde winst.

12

Staat het impliciete oordeel dat de afstand tussen de Energiekamer en de sector vanaf 2003 te klein is of was, niet haaks op de aanbeveling dat de minister van Economische Zaken moet bevorderen dat haar visie op het energienetbeheer gedragen moet worden door onder meer de netbeheer-

¹ Bij het ter perse gaan van onze beantwoording van deze Kamervragen maakte de NMa bekend dat de efficiencykorting is vastgesteld op 6,2%.

bedrijven? Als het doel van de tariefregulering, de bescherming van gebonden afnemers is, is het dan wel mogelijk om dit doel te bereiken en draagvlak onder netbeheerders te creëren?

Neen, deze uitspraken staan niet haaks op elkaar. De zorgen van de Algemene Rekenkamer zijn vooral ingegeven door de sterke polarisering en vergaande juridisering van de regulering: vrijwel alle besluiten van de NMa worden door de sector tot voor de rechter bestreden. Dit heeft als gevolg dat de uiteindelijke beslissing omtrent de regulering terecht komt bij de rechter, in plaats van bij de speciaal hiervoor ingestelde en geëquipeerde regulator. Voor een goed functionerend reguleringstelsel is het gewenst dat er een zekere acceptatiegraad is van de besluiten van de regulator, en dat bezwaar en beroep uitzondering zijn. Een breed draagvlak voor de essentiële basisbeginselen van de regulering is daarvoor een vereiste.

13

Als niet zeker is dat de besparing van € 1,9 miljard is bereikt door efficiëntiewinst, waardoor is de besparing dan wel bereikt? Kan de besparing ook, ten koste van de leveringszekerheid, bereikt zijn door minder investeringen in de netwerken? Betekent onzekerheid over deze vragen dat onduidelijk is of het toezicht van de Energiekamer op de nettarieven afnemers iets heeft opgeleverd?

Wij concluderen dat het bedrag van € 1,9 miljard, dat de Energiekamer beschouwt als besparing dankzij de regulering, weliswaar op goede berekeningen is gebaseerd, maar dat deze besparing niet zonder meer geduid kan worden als efficiëntiewinst. Het valt namelijk niet te bepalen in welke mate de tarieven verlaagd konden worden doordat de netbeheerders hun bedrijfsvoering efficiënter hebben ingericht. Zie ook ons antwoord op vraag 5.

Wij hebben vastgesteld dat de tariefdalingen deels het gevolg zijn van investeringen die achterblijven bij de afschrijvingen. Dit hoeft echter niet automatisch te betekenen dat de kwaliteit van de energienetten in het geding is. Een doel van de regulering is immers om inefficiënte investeringen te voorkomen. Anders gezegd: de bedoeling is dat netbeheerders niet eerder investeren dan nodig is, of meer investeren dan nodig is. Het feit dat netbeheerders minder investeren dan ze afschrijven, kan daarmee in overeenstemming zijn.

14

Wanneer is het investeringsonderzoek van de Energiekamer te verwachten?

Het is niet aan de Algemene Rekenkamer om deze vraag te beantwoorden.

15

Kan in vier uitgebreide analyses aangeven worden welke partijen, zoals de Staat, lagere overheden, regionale netbeheerders, landelijke netbeheerders en consumenten een financieel of ander belang hebben bij de tarieven voor onderscheidenlijk het landelijk gastransport, landelijk elektriciteitstransport, regionaal gastransport en regionaal elektriciteitstransport?

In ons rapport duiden we de verschillende belangen die rond het netbeheer spelen. In de visie die we van de minister op het netbeheer en de tariefregulering daarvan verwachten, zou de minister juist aan moeten geven hoe die verschillende belangen zich ten opzichte van elkaar en van het belang van de regulering verhouden.

16

Hoe verhoudt de conclusie dat het huidige stelsel landelijke netbeheerders onvoldoende ruimte en onzekerheid biedt voor omvangrijke investeringen zich tot de investeringen die landelijke netbeheerders de afgelopen jaar feitelijk hebben gedaan? Is vastgesteld dat deze te laag zijn? Welke risico's lopen de afnemers?

De conclusie dat het huidige stelsel landelijke netbeheerders onvoldoende ruimte en zekerheid biedt voor omvangrijke investeringen is gebaseerd op literatuurstudie en interviews met de beide landelijke netbeheerders, de NMa en het ministerie van Economische Zaken. Zoals aangegeven in ons antwoord op vraag 1 hebben wij geen onderzoek gedaan naar het investeringsgedrag van de netbeheerders. De vraag of sprake is van onderinvesteringen vergt niet slechts inzicht in de feitelijke omvang van investeringen maar ook in de *noodzakelijke* omvang ervan. Die laatste kwestie viel buiten het kader van het onderzoek. Wij kunnen de vraag welke risico's de afnemers lopen dus niet beantwoorden.

Wij merken overigens op dat de NMa over gegevens beschikt waarmee de verhouding tussen investeringen en afschrijvingen van de landelijke netbeheerders in kaart kan worden gebracht, precies zoals de NMa dit eerder voor de regionale netbeheerders heeft gedaan (zie figuur 12 van het rapport).

17

Waarom acht de Algemene Rekenkamer het, anders dan de minister van Economische Zaken en ondanks het ontbreken van historische investeringsoverzichten bij de regionale netbedrijven, toch mogelijk om de netwerken opnieuw te waarderen? Hoe lang ondervinden afnemers in de vorm van hogere tarieven de gevolgen van een te hoge waardering van de netwerken?

Wij hebben aanbevolen om het *systeem* van de waardering te heroverwegen. In ons rapport hebben we enkele aandachtspunten voor die heroverweging gegeven: de beschikbaarheid van de benodigde gegevens en de criteria die wij hebben gehanteerd in onze beoordeling.

Wij zien een heroverweging van het waarderingssysteem in nauw verband met de tevens aanbevolen ijking van de waarderingen aan de verhouding tussen afschrijvingen en investeringen. Omdat zo'n ijking slechts zin heeft als ze een lange termijn bestrijkt, zou de heroverweging van het waarderingssysteem ook pas op langere termijn zinvol zijn. Er zijn voor de waardering van de energienetwerken verschillende methoden denkbaar waarbij het ontbreken van (volledige) historische overzichten geen probleem hoeft te zijn.

In ons rapport hebben wij niet gesteld dat de huidige waarderingen te hoog zijn.

Wel hebben wij opgemerkt dat vanwege de vastgelegde afschrijvingstermijn de effecten van de huidige waardering van de regionale en landelijke netwerken lang zullen doorwerken in de tarieven. Voor de elektriciteitsnetwerken zal het effect doorwerken tot 25 jaar na 2001, dus tot 2026; voor het regionale gasnetwerk tot 45 jaar na 2001, dus tot 2046. Voor het landelijke gasnet zal dit tot 55 jaar na 2005, dus tot 2060 zijn.

18

Welke rol zou de Algemene Rekenkamer kunnen spelen als het kabinet en het parlement besluiten de netwerken opnieuw (waardevrij) te waarderen?

Ons rapport biedt enkele aanknopingspunten om aan onze drie eisen voor de waardering te voldoen (zie het antwoord op vraag 7). Zo hebben wij de minister van Economische Zaken aanbevolen om te kijken naar de lange-

termijnverhouding tussen afschrijvingen en investeringen. Verder hebben wij de minister aanbevolen om aan te geven hoe de verschillende belangen, zowel vanuit het beleid als vanuit het aandeelhouderschap van de diverse overheden, met het belang van een goede regulering kunnen worden gecombineerd. Wij zien vooralsnog geen specifieke rol voor de Algemene Rekenkamer hierin weggelegd.