

Autoriteit Consument & Markt



Algemene Rekenkamer
T.a.v. mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 22 JAN 2015

Aantal bijlage(n):

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: ACM/DE/2015/200312

Contactpersoon: M. Klijn | Maarten.Klijn@acm.nl | 06 50 23 50 59

Onderwerp: 13.0158.01 Bestuurlijke reactie conceptrapporten *Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet* en *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT*.

Geachte mevrouw Stuiveling,

Op 21 november 2014 heeft u ons de conceptrapporten "Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet" en "Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT" toegestuurd. In de begeleidende brief nodigt u ons uit tot bestuurlijke hoor en wederhoor. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om onze reactie te geven. Omdat het conceptrapport over de aankoop in Duitsland geen conclusies en aanbevelingen bevat voor de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), heb ik me geconcentreerd op uw conceptrapport over de investeringen in Nederland.

Allereerst wil ik u bedanken voor de samenwerking bij de totstandkoming van de conceptrapporten en het onderzoek dat uw medewerkers daarvoor bij ACM hebben gedaan. Uw intensieve beoordeling en uw adviezen kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het kader waarbinnen toezicht wordt gehouden op de ontwikkeling van de Nederlandse energie infrastructuur. Samen met de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) bekijkt ACM waar verbeteringen mogelijk zijn. Recent heeft de Minister met het wetsvoorstel STROOM bijvoorbeeld voorstellen gedaan voor een verduidelijking van de taakverdeling tussen de Minister en ACM bij de beoordeling van investeringen.

ACM herkent de noodzaak om scherp toe te zien op doelmatigheid van investeringen in kwaliteit en capaciteit. De transitie naar een duurzame energievoorziening brengt naast grote maatschappelijke baten immers ook forse investeringen en dus kosten voor consumenten en bedrijven met zich mee.

Pagina
1/5
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl
Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag



Uit uw conclusies ontstaat het beeld dat ACM haar taken niet correct zou hebben uitgevoerd¹. In uw aanbevelingen stuurt u vervolgens aan op een toezichtvisie die een aanpassing van het toezicht in zich draagt. Bovendien vraagt u om het beschikbaar maken van informatie die de Minister van Financiën ondersteunt bij het aandeelhouderschap van TenneT. Het conceptrapport over de investeringen in Nederland biedt naar ons oordeel onvoldoende basis voor deze conclusies en aanbevelingen. Uw aanbevelingen leiden bovendien tot duurder toezicht, zonder dat toename van effectiviteit duidelijk is.

Ik benadruk dat ACM haar taken efficiënt en conform de wettelijke eisen uitvoert. In uw analyse laat u echter een onvolledig beeld zien van het huidige toezicht, waardoor uw conclusies op sommige onderdelen geen recht doen aan onze taakuitvoering. U gaat voorbij aan de huidige rolverdeling tussen ACM en de Minister, waar de Minister nut en noodzaak van capaciteitsuitbreiding toetst en ACM prikkels geeft aan TenneT voor doelmatige bedrijfsvoering. De “high trust” benadering van het kabinet als uitgangspunt voor de uitvoering van het toezicht wordt niet besproken. Het samenspel van de beoordeling van KCD's met het systeem van tariefregulering om doelmatigheid te prikkelen komt in uw rapport niet tot zijn recht. Uw analyse kijkt niet naar de kosten van toezicht en ontbeert een feitelijke onderbouwing van de voordelen van de aanbevelingen die u doet over het systeem van toezicht op de doelmatigheid. Ik licht deze punten hierna toe. Tot slot wil ik u er nog op wijzen dat het informeren van de aandeelhouder van TenneT, het Ministerie van Financiën, geen taak is van de toezichthouder.

Rol ACM bij beoordelen kwaliteit netbeheer en capaciteit

Voorop moet staan dat ACM doet wat de wet van ons vraagt. De wet geeft ACM de opdracht om het zogeheten Kwaliteits- en CapaciteitsDocument (hierna: KCD) van TenneT te beoordelen op de vraag of zij haar doelen rond leveringskwaliteit en netwerkveiligheid in voldoende mate en op doelmatige wijze *kan* realiseren². Wij interpreteren deze opdracht als een toets of de bedrijfsvoering van TenneT dusdanig op orde is, dat zij de gestelde doelen daadwerkelijk en doelmatig kan realiseren. Uw conclusie dat ACM eens in de twee jaar een “integraal oordeel”³ over het KCD van TenneT zou moeten geven en de aanbeveling die daaruit volgt, gaan verder dan onze interpretatie van deze wettelijke opdracht. Overigens zou een dergelijk integraal oordeel meer capaciteit vergen van de kant van ACM en zo tot hogere kosten leiden, waarbij het nog onduidelijk is wat de consequenties zouden zijn van een dergelijk oordeel.

In de huidige systematiek kunnen specifieke aandachtspunten in een voorliggend KCD leiden tot conclusies over gewenste verbeteringen. Deze verbeteringen vormen een uitgangspunt bij de beoordeling van daarop volgende KCD's. Zo vormt het huidige systeem een cyclus waarmee de kwaliteit van de bedrijfsvoering door netbeheerders permanent verbetert⁴ met een duidelijke prikkel om te

¹ In de conclusies in uw rapport “Tariefregulering Energienetbeheer” (31 maart 2009), waar u een analyse heeft gemaakt van ons integrale toezichtstelsel, schetst u overigens een vrij positief beeld over het energietoezicht dat niet overeen lijkt te komen met de conclusies in uw huidige rapporten.

² Elektriciteitswet 1998, artikel 21, lid 8

³ Een integraal oordeel is door de Algemene Rekenkamer in het conceptrapport over de investeringen in Nederland omschreven als een oordeel waarin capaciteit en kwaliteit zijn afgezet tegen kosten.

⁴ Op basis van de zogeheten Deming cirkel.



innoveren. Overigens hebben wij in de eindbrief over het KCD van 2011 per abuis geen goedkeuring gegeven. Dat neemt niet weg dat ook hier het onderzoek dat de wet van ons vraagt, inclusief een eindrapportage, heeft plaatsgevonden. In het licht van het meerjarige proces dat de beoordeling van meerdere KCD's beslaat is dit echter een omissie die geen afbreuk doet aan de effectiviteit van het gehele systeem.

Beoordeling van investeringen

Wij hebben uw medewerkers een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de manier waarop wij toezicht houden op de doelmatigheid van de investeringen door TenneT. Desondanks beschrijft uw rapport slechts een deel van het toezichtstelsel en ontbreekt een integrale analyse. Zo wordt in uw analyse niet meegenomen dat doelmatigheid van investeringen binnen het huidige reguleringssysteem mede geprikkeld wordt door een internationale vergelijking van de kosten van TenneT (de benchmark). Hierdoor ontbreekt ook in de conclusies en aanbevelingen van uw rapport de samenhang van de benchmark met het kwaliteitstoezicht.

Over de beoordeling van reguliere investeringen concludeert u dat ACM een complexe aanpak heeft en veel kritiek en discussie oproept. Ik herken dat het systeem voor het reguleren van netbeheerders zijn complexiteiten kent. Het heeft dan ook onze aandacht om de uitvoering van dit systeem zo transparant mogelijk te maken. Vereenvoudiging van het wettelijke systeem is een van de doelstellingen van STROOM; ACM heeft daarover intensief met de Minister overlegd. Verder zijn met de regulering van netbeheerders grote belangen gemoeid. Kritiek hierop en discussie hierover zijn daarom logisch en te verwachten. In uw rapport geeft u overigens geen aanbeveling hoe de huidige aanpak van de efficiëntiebeoordeling van reguliere investeringen minder complex zou kunnen.

Uw conclusie dat ACM de noodzaak van reguliere investeringen niet vaststelt, is juist. De taak om reguliere investeringen vooraf op noodzaak te toetsen, is binnen het huidige reguleringssysteem niet belegd. Dat de wetgever deze keuze heeft gemaakt, hangt sterk samen met het feit dat reguliere investeringen vaak vervangingsinvesteringen zijn. Het is primair de taak van de netbeheerder zelf om de noodzaak van dergelijke investeringen vast te stellen. Een toets door ACM is daarbij minder relevant. Bovendien wordt in het huidige systeem met meerdere doelmatigheidsprikkels verzekerd dat alleen noodzakelijke investeringen worden uitgevoerd en dat ondoelmatigheid van reguliere investeringen in beginsel tot uiting komt in de internationale benchmark. In uw conclusies suggereert u dat ACM alsnog nut en noodzaak van reguliere investeringen zou moeten toetsen. In de context van het volledige toezichtarrangement gaat het echter te ver om te stellen dat het toezicht op reguliere investeringen onvoldoende is, louter door het ontbreken van de noodzakelijkheidstoets.

Uw conclusie dat ACM bij grote investeringen niet vooraf nagaat of TenneT wel voor de goedkoopste oplossing kiest, is correct. Echter, ook dit past binnen het gekozen wettelijke systeem en is niet het gevolg, zoals u lijkt te suggereren, van de keuze door ACM om een opgedragen taak niet uit te voeren. Voor bijzondere uitbreidingsinvesteringen heeft de wetgever immers een speciale regeling getroffen.



Volgens deze regeling moet het voornemen voor grote investeringen door TenneT bij de Minister worden gemeld. Hierna beoordeelt de Minister de noodzaak van de investering. Als de investering noodzakelijk wordt bevonden, mogen de doelmatige kosten van de investering in de tarieven worden verwerkt. Overigens adresseert het wetsvoorstel STROOM dit punt ook.

Toezichtvisie

Uit uw conclusies en aanbevelingen kan worden opgemaakt dat u aanstuurt op wijzigingen in het reguleringssysteem waarbij de Minister en ACM meer actieve bemoeienis met de bedrijfsvoering van TenneT hebben. Allereerst is het huidige systeem gebaseerd op maximalisering van de effectiviteit van het toezicht in de wetenschap dat er sprake is van beperkte capaciteit en van informatieasymmetrie. Het huidige systeem is een relatief efficiënte vorm van toezicht, vooral gebaseerd op outputsturing, die duidelijk minder capaciteit voor het houden van toezicht vergt dan een systeem met meer sturing op input. Een systeem met meer sturing op input leidt zonder meer tot hogere lasten voor zowel de Minister als ACM. Eerst zou daarom in onze ogen moeten worden vastgesteld in hoeverre de effectiviteit van toezicht daadwerkelijk toeneemt met een systematische ex ante (technische) beoordeling. In elk geval strookt een frequenter en gedetailleerder oordeel door ACM over de nut en noodzaak van investeringen van TenneT niet met het huidige systeem⁵.

4/5

Op dit moment ligt de prikkel voor het bewaken van de doelmatigheid van investeringen primair bij TenneT. In uw analyse zie ik dit belangrijke aspect niet terug. Toezicht is niet bedoeld om de verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering over te nemen van ondertoezichtgestelden. De energiesector is daar geen uitzondering in. Een sterkere bemoeienis met de bedrijfsvoering van TenneT, waardoor de verantwoordelijkheid voor doelmatigheid deels verschuift, is ook niet in lijn met het principe van high trust. In deze tijden van bezuinigingen, en gegeven het politieke streven naar een kleinere overheid, is sturing op output met relatief veel verantwoordelijkheid voor de netbeheerder(s) zelf, en als gevolg daarvan een beperkte staf bij de toezichthouder, een begrijpelijke keuze.

STROOM

Zoals eerder aangegeven zoekt ACM samen met de Minister naar verbeteringen van de effectiviteit en doelmatigheid van regulering. In het concept wetsvoorstel STROOM staan meerdere maatregelen die hieruit voortkomen. Zo komt de beoordeling van (de doelmatigheid van) investeringen uitvoerig aan de orde. ACM is nauw betrokken geweest bij de vormgeving van dit onderdeel van het concept wetsvoorstel. In zoverre heeft de wetgever al geoordeeld dat het verbeteren van het toezicht op de investeringen van TenneT (en andere netbeheerders) aandacht behoeft. Het concept wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor netbeheerders om periodiek een investeringsplan op te stellen. ACM toetst vervolgens of de netbeheerder in redelijkheid tot zijn investeringsplan heeft kunnen komen⁶. Gaat

⁵ Uit de toelichting op de Elektriciteitswet 1998 (Kamerstukken II 1998-1999, 26 303, nr. 3) blijkt dat de wet primair tot doel heeft zo laag mogelijke tarieven te bewerkstelligen. Voorts blijkt dat de regulering van de tarieven uitgaat van de verantwoordelijkheid van de netbeheerders elektriciteit om de juiste middelen aan te wenden om aan hen opgedragen taken uit te voeren. Het gaat daarbij om outputsturing, waarbij het te bereiken resultaat van te voren wordt opgelegd en bedrijven zelf beslissen hoe zij de resultaten realiseren.

⁶ Deze redelijkheidstoets wordt nog nader uitgewerkt in een AMvB.

Autoriteit Consument & Markt



het om het investeringsplan van een transmissienetbeheerder, dan toetst de Minister bovendien of deze netbeheerder zich in voldoende mate rekenschap heeft gegeven van ontwikkelingen in de energiemarkt.

Deze regeling treedt in de plaats van de beoordeling van KCD's en de regeling voor bijzondere uitbreidingsinvesteringen. Afhankelijk van het type investering krijgen ACM en de Minister een eigen rol. Deze rol wijkt in zoverre af van de huidige invulling dat meer vooraf zal worden beoordeeld of TenneT voldoende inspanningen heeft verricht om te komen tot de meest doelmatige oplossing.

Tenslotte

Ik ga er vanuit dat ik u met bovenstaande voldoende heb geïnformeerd over mijn visie op uw conclusies en aanbevelingen. Mocht u aanvullende vragen hebben over mijn reactie, dan ben ik uiteraard bereid tot een nadere toelichting. Rest mij u succes te wensen bij de afronding van het rapport.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt

namens deze,

dr. F.J.H. Don

bestuurslid