Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

# 31 901 Tariefregulering energienetbeheer

**Nr. 1** **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 31 maart 2009

Hierbij bieden wij u het op 26 maart 2009 door ons vastgestelde rapport «Tariefregulering energienetbeheer» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

KST126753A
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

# Tweede Kamer der Staten-Generaal

# 2

Vergaderjaar 2008–2009

## 31 901 Tariefregulering energienetbeheer

**Nr. 2** **RAPPORT**

### Inhoud


**DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES** **5**

**1 Over dit onderzoek** **7**
1.1 Context 7
1.2 Vragen Tweede Kamer 8
1.3 Leeswijzer 8

**2 Beantwoording vragen Tweede Kamer** **9**
2.1 Inleiding 9
2.2 Vraag 1a: hoe is het reguleringskader vormgegeven? 9
2.2.1 Het systeem van maatstafconcurrentie 9
2.2.2 Beoogde effecten van het reguleringskader 12
2.2.3 Kwaliteitsbeleid 12
2.2.4 Historische context 13
2.3 Vraag 2: hoe is de € 1,9 miljard besparing door efficiencyverbetering berekend? 14
2.4 Vraag 3: is de efficiencykorting tot 2010 adequaat? 15
2.5 Vraag 4: zijn de boekhoudkundige regels adequaat? 16
2.6 Vraag 5: wat is verband tussen hoogte winst en waardering netten? 17
2.7 Vraag 1b: knelpunten en vraagstukken in het reguleringskader 18

**3 Conclusies en aanbevelingen** **20**
3.1 Hoofdconclusie 20
3.2 Deelconclusies 20
3.2.1 Noodzaak van sturing op basis van visie 20
3.2.2 Effecten regulering niet altijd efficiency 22
3.2.3 Nieuwe meetmethode effecten biedt onvoldoende inzicht 22
3.2.4 Breedte tarieftaak 22

**4 Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer** **24**
4.1 Reactie bewindspersonen en raad van bestuur NMa 24
4.2 Aanbeveling 1: sturing op basis van visie 24
4.2.1 Reactie minister van EZ 24
4.2.2 Reactie raad van bestuur NMa 25
4.2.3 Nawoord Algemene Rekenkamer 26
4.3 Aanbeveling 2: heroverweging waarderingssysteem netwerken 26
4.3.1 Reactie minister van EZ 26
4.3.2 Reactie raad van bestuur NMa 27
4.3.3 Nawoord Algemene Rekenkamer 27
4.4 Aanbeveling 3: bereikte voordelen regulering ook achteraf berekenen 27
4.4.1 Reactie minister van EZ 27
4.4.2 Reactie raad van bestuur NMa 27
4.4.3 Nawoord Algemene Rekenkamer 28
4.5 Aanbeveling 4: breedte tarieftaak NMa expliciteren 28
4.5.1 Reactie minister van EZ 28
4.5.2 Reactie raad van bestuur NMa 28
4.5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer 29
4.6 Overige opmerkingen in de reacties 29
4.6.1 Terugvordering «overwinsten» 29
4.6.2 Gevolgen «cross border lease»-constructies 30
4.7 Slotopmerking Algemene Rekenkamer 30

**Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen** **31**

**DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN** **33**

**1 Inleiding** **35**
1.1 Verzoek Tweede Kamer 35
1.2 Afbakening 35
1.3 Normen 36
1.4 Leeswijzer deel 2 36

**2 Beschrijving reguleringsstelsel** **38**
2.1 Inleiding 38
2.2 Marktwerking in de energiesector 38
2.2.1 EU-beleid voor Europese interne energiemarkt 38
2.2.2 Nederlandse implementatie van het beleid 38
2.3 De Nederlandse netbeheerders 39
2.3.1 Landelijk gastransport 39
2.3.2 Landelijk elektriciteitstransport 40



KST126753B
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

2.3.3 Regionale netbeheerders 41
2.4 Regulering van de netbeheertarieven 42
2.4.1 Energiekamer als tariefregulator 42
2.4.2 Aansturing Energiekamer door minister van EZ 43
2.5 Het reguleringsstelsel 44
2.5.1 Maatstafconcurrentie: reguleringssysteem voor regionaal netbeheer 44
2.5.2 Beoogde effecten van het reguleringskader 47
2.5.3 Verschillen in regulering van landelijk netbeheer 47
2.5.4 Kwaliteitsbeleid 49
2.6 Bijna tien jaar regulering 50
2.6.1 Problemen in de beginfase 50
2.6.2 Overeenkomsten van 2003 52
2.6.3 Winstenonderzoek 2007 54
2.6.4 Introductie tariefregulering landelijk elektriciteitsnetbeheer 56
2.6.5 Introductie tariefregulering landelijk gasnetbeheer 57

**3 Totstandkoming besparing € 1,9 miljard 59**
3.1 Inleiding 59
3.2 Berekening besparing 59
3.2.1 Twee methoden 59
3.2.2 Aannames 60
3.2.3 Berekeningswijze 61
3.2.4 Standpunt afnemersorganisaties 61
3.3 Werkelijk efficiencywinst? 62
3.3.1 Achterblijvende investeringen 62
3.3.2 Volumegroei 63

**4 Adequate efficiencykorting tot 2010? 64**
4.1 Inleiding 64
4.2 Aanpassingen regulering regionaal netbeheer 2008–2010 64
4.2.1 Stand van zaken gas en elektriciteit regionaal 64
4.2.2 Aanpassingen naar aanleiding van het winstenonderzoek 65
4.2.3 Andere aanpassingen in het stelsel 69
4.2.4 Geen compensatie voor onbedoeld hoge rendementen 70
4.2.5 Totaalbeeld 71
4.3 Regulering GTS 2009–2012 71
4.3.1 Nieuw reguleringskader voor landelijk gasnetbeheer 71
4.3.2 Gevolgen voor efficiency en tarieven 72

**5 Boekhoudkundige regels en tarieftaak Energiekamer 74**
5.1 Inleiding 74
5.2 Tarieftaak Energiekamer in enge zin – periodieke gegevensverzameling 74
5.2.1 CODATA-modules 75
5.2.2 Regulatorische accountingregels 76
5.2.3 Controle op gegevens 77
5.3 Tarieftaak Energiekamer in enge zin – incidentele gegevensverzameling 80
5.3.1 Gegevensinwinning GAW bij start regulering tot 2003 80
5.3.2 Waardering hoogspanningsnetten 81
5.4 Tarieftaak Energiekamer in brede zin 81
5.4.1 Gegevensinwinning voor «winstenonderzoek» 81

**6 Hoogte winst en waardering energienetten 84**
6.1 Inleiding 84
6.2 Relatie winst en regulering 84
6.2.1 Bepaling start-GAW landelijk elektriciteitsnet 87
6.2.2 Bepaling start-GAW regionale netten 87
6.2.3 Bepaling start-GAW landelijk gastransportnet 91
6.3 Winst en netwerkwaarde 93
6.3.1 Vrijheid netbeheerder 93
6.3.2 Verschillen tussen GAW en balanswaarde 93
6.3.3 Effecten van waarderingsverschillen op de winst 94
6.3.4 Andere oorzaken van verschillen tussen gereguleerd rendement en winst 94

**7 Knelpunten en vraagstukken 96**
7.1 Inleiding 96
7.2 Rol minister van EZ bij regulering 96
7.3 De overheid als aandeelhouder 97
7.4 Investeringen in kwaliteit en leveringszekerheid 98
7.4.1 Investeringsprikkel regionaal netbeheer 99
7.4.2 Investeringsruimte landelijk netbeheer 102
7.4.3 Nieuw reguleringskader voor landelijk gastransport 103
7.5 Uiteenlopende belangen bij regulering 105

**Bijlage 1 Regionale netbeheerders 107**

**Bijlage 2 Efficiencykorting 108**

**Bijlage 3 Cross border lease 111**

**Bijlage 4 Gebruikte afkortingen 112**

**Literatuur 113**

# DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

## 1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de tariefregulering van het energienetbeheer. In dit rapport beantwoorden we niet alleen de vragen die de Tweede Kamer ons heeft gesteld, maar doen wij tevens aanbevelingen om het toezicht op het regionale en landelijke energienetbeheer te versterken.

### 1.1 Context

Van oudsher is er een sterke overheidsbemoeienis geweest bij de productie, het transport en de levering van elektriciteit en gas in Nederland. In de jaren negentig van de vorige eeuw is hierin gedeeltelijk verandering gekomen. Met *de Derde Energienota* (EZ, 1995) koos het kabinet voor marktwerking in de energiesector. In de Elektriciteitswet (1998) en de Gaswet (2000) kregen de afnemers van energie de vrijheid om zelf hun energieleverancier te kiezen. Zo ontstond er concurrentie tussen energiebedrijven. Afsplitsing van het netwerkbeheer als afzonderlijke bedrijfstak was hiervoor nodig.
Het beheer van de energienetten in ons land vormt een monopolie. Vanwege dit monopolie heeft de minister van Economische Zaken (EZ), verantwoordelijk voor het Nederlandse energiebeleid, de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) aangewezen als «regulator» van de tarieven van het energienetbeheer.
Sinds 2000 reguleert de Energiekamer de tarieven die de regionale elektriciteits- en gasnetbeheerders en de landelijke elektriciteitsnetbeheerders bij de afnemers van energie in rekening mogen brengen voor het energietransport. Sinds 2006 reguleert de Energiekamer ook de tarieven voor het landelijk gastransport.

Doel van de regulering is om de efficiency van het netbeheer te verbeteren en tevens de betrouwbaarheid van het net te kunnen garanderen. In 2007 claimde de Energiekamer op basis van eigen onderzoek dat sinds 2000 dankzij de regulering voor een totaalbedrag van € 1,9 miljard aan efficiencybesparingen in het energienetbeheer was bereikt. De Energiekamer gaf daarbij echter ook aan dat het reguleringsstelsel, zowel in de inrichting als in de toepassing ervan, het voor netbeheerders mogelijk maakte een hoger rendement te behalen dan was beoogd. Tussen 2004 en 2005 waren zodoende blijkens dit onderzoek, achteraf bezien, de regionale netbeheertarieven van de vier grootste netbeheerbedrijven € 393 miljoen hoger geweest dan wenselijk.

Deze bevindingen uit het «winstenonderzoek» van de Energiekamer staan centraal in de brief van 4 september 2008 van zes afnemersorganisaties[1] aan de vaste commissie voor Economische Zaken. Zij stellen daarin dat huishoudens en zakelijke afnemers tot minimaal 2010 te veel blijven betalen voor transport van gas en elektriciteit. Zij roepen in hun brief de Tweede Kamer op om iets te doen aan dit probleem, dat volgens hen onder meer een uitvloeisel is van de druk die op de Energiekamer wordt uitgeoefend door de energiebedrijven.

De brief van de afnemersorganisaties is voor de Tweede Kamer aanleiding geweest om op 20 oktober 2008 de Algemene Rekenkamer te vragen een onderzoek te doen naar de tariefregulering van het energienetbeheer. In dit onderzoek zou de Tweede Kamer een vijftal vragen beantwoord willen zien.

[1] Dit waren de Consumentenbond, MKB Nederland, Vereniging Eigen Huis, de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW), Aedes (vereniging van woningcorporaties) en de Nederlandse Woonbond.

### 1.2 Vragen Tweede Kamer

De vragen die de Tweede Kamer voor dit onderzoek aan ons heeft gesteld luiden als volgt:

1. Hoe is het huidige reguleringskader ten aanzien van energietarieven vormgegeven, en wat zijn mogelijke knelpunten in dat kader?
2. Op welke wijze komt de NMa tot de berekende besparing van 1,9 miljard euro door efficiencyverbetering bij energiebedrijven?
3. In hoeverre is er inzicht te verkrijgen of toepassing van het reguleringskader heeft geleid tot een adequate efficiencykorting voor de huidige reguleringsperiode tot 2010?
4. In hoeverre zijn boekhoudkundige regels waaraan netbeheerders moeten voldoen, adequaat om de NMa in staat te stellen zijn tariefftoezicht goed in te vullen?
5. Wat is het verband tussen de hoogte van de winst en de waardering van de energienetten?

### 1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. In deel 1 presenteren we de hoofdconclusie van ons onderzoek en formuleren we de conclusies en aanbevelingen die uit de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer voortvloeien. We gaan in deel 1 daarnaast in op de knelpunten die wij in het reguleringssysteem hebben aangetroffen.
Deel 2 van dit rapport bevat een nadere onderbouwing van onze conclusies. Wij geven hier onze onderzoeksbevindingen weer, geordend naar de vijf vragen van de Tweede Kamer.[2]

[2] Omdat vraag 1 van de Tweede Kamer feitelijk uit twee deelvragen bestaat, hebben wij ervoor gekozen om de beantwoording te verdelen over zes paragrafen (in deel 1) respectievelijk zes hoofdstukken (in deel 2).

## 2 BEANTWOORDING VRAGEN TWEEDE KAMER

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we, op hoofdlijnen, de vragen van de Tweede Kamer. In deel 2 voorzien wij onze antwoorden van een meer uitgebreide onderbouwing.
Wij merken op dat we de eerste vraag van de Tweede Kamer in twee delen hebben opgeknipt: als eerste beschrijven we hoe het reguleringsstelsel is vormgegeven. De vraag naar de mogelijke knelpunten in het reguleringskader beantwoorden we als laatste, omdat we ook bij de beantwoording van de overige vragen knelpunten ontmoeten.

### 2.2 Vraag 1a: hoe is het reguleringskader vormgegeven?

*2.2.1 Het systeem van maatstafconcurrentie*

Tariefregulering van het netbeheer dient twee doelen:
1. bescherming van de afnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerder;
2. grotere efficiency bij de netbeheerders.

We beschrijven in deze paragraaf het systeem van tariefregulering dat de Energiekamer hanteert om deze doelen te bereiken bij de regionale elektriciteits- en gasnetbeheerders. Dat systeem wordt «maatstafconcurrentie» genoemd. De essentie daarvan is dat de Energiekamer een bepaald bedrag aan inkomsten per eenheid getransporteerde energie vaststelt, dat als maatstaf voor alle gas- of elektriciteitsnetbeheerders binnen een van tevoren bepaalde periode (de «reguleringsperiode») zal gelden.
Het maatstafconcurrentiesysteem dat wordt toegepast op het landelijk elektriciteitsbeheer verschilt in sommige opzichten van het systeem dat wordt toegepast op het gasnetbeheer. Die verschillen bespreken we in deel 2.

*Regulering inkomsten via tarieven*
Om de doelen van de tariefregulering te bereiken begrenst de Energiekamer de *inkomsten* van de netbeheerders zodanig dat zij op of onder het inkomstenniveau komen te liggen dat voor een efficiënte netbeheerder genoeg is om al zijn *kosten* te dekken. Dat inkomstenniveau van een efficiënte netbeheerder stelt de Energiekamer als *maatstaf* voor alle netbeheerders.
Dat zijn inkomsten op deze wijze begrensd zijn, dwingt de inefficiënte netbeheerder tot grotere efficiency, want als hij er niet in slaagt om zijn kosten tot onder de inkomstengrens te laten zakken, maakt hij verlies.

De inkomsten van de netbeheerders bestaan uit de *tarieven* die zij innen bij de afnemers van hun transportdiensten. Een netbeheerder hanteert doorgaans afzonderlijke tarieven voor verschillende soorten energietransport, bijvoorbeeld per spanningsniveau. Het hoort tot zijn vrijheid om hierin bedrijfsmatige keuzes te maken.
Om ervoor te zorgen dat de inkomsten van een netbeheerder niet boven het toegestane niveau komen, beoordeelt de Energiekamer de tariefvoorstellen die deze netbeheerder aan de Energiekamer voorlegt. Het criterium dat de Energiekamer hierbij hanteert, is dat de *totale* inkomsten van de netbeheerder niet boven de maatstaf mogen uitkomen.

De Energiekamer berekent per dienst hoeveel inkomsten de netbeheerder waarschijnlijk daarmee zal behalen (mede op basis van de volumegegevens ter zake uit het voorgaande jaar). De som hiervan vormt de *inkomsten* van de netbeheerder. Als die inkomsten boven de maatstaf uitkomen, stelt de Energiekamer de maximale tarieven naar rato lager vast.
Ervan uitgaande dat de netbeheerder daadwerkelijk het geschatte volume energie zal transporteren, liggen zijn inkomsten hiermee vast.

**Toegestane inkomstenniveau gerelateerd aan volume**

Het toegestane inkomstenniveau voor elke netbeheerder is gerelateerd aan een geschatte hoeveelheid door hem getransporteerde energie per tariefgroep. Als de hoeveelheid energie die hij daadwerkelijk transporteert groter is, zullen zijn toegestane inkomsten natuurlijk ook hoger zijn. Als de daadwerkelijk getransporteerde hoeveelheid energie geringer is, zullen zijn toegestane inkomsten ook lager zijn.

Het percentage waarmee de inkomsten van een netbeheerder gedurende de reguleringsperiode moeten veranderen, wordt de *x-factor* genoemd. Een x-factor van 3% betekent dat de inkomsten van die netbeheerder in de komende periode met 3% moeten dalen ten opzichte van de inkomsten uit de achterliggende periode. Een negatieve x-factor, bijvoorbeeld – 2%, betekent dat de tariefinkomsten van de netbeheerder in kwestie met 2% mogen stijgen. Dat kan voorkomen als de inkomsten van een netbeheerder onder het niveau liggen dat de Energiekamer voor een efficiënte netbeheerder verantwoord acht.

*Bepalen van de maatstaf*
Om te bepalen wat de maatstaf is waarmee inkomsten van de netbeheerders worden vergeleken, bekijkt de Energiekamer de informatie die zij van de netbeheerders heeft ontvangen over de kostenniveaus per eenheid getransporteerde energie. De Energiekamer vergelijkt die kosten, waarbij zij rekening houdt met het feit dat de netbeheerders de investeerders van het vermogen in het bedrijf een vergoeding betalen voor dit vermogen: rente voor vreemd vermogen en een redelijk dividend voor aandeelhouders (samen: «rendement»; meer hierover in § 6.2). Vervolgens kiest de Energiekamer een «model-netbeheerder» als uitgangspunt. Het criterium voor die keuze is in 2008 overigens gewijzigd:
- Tot en met 2007 koos de Energiekamer als maatstaf de meest efficiënte netbeheerders.
- Met ingang van 2008 kiest de Energiekamer als maatstaf de gemiddelde efficiëntie van alle netbeheerders.

De Energiekamer kiest hiervoor omdat er – volgens de Energiekamer – dan voor méér bedrijven een reële mogelijkheid bestaat om de beoogde efficiencywinst gedurende de reguleringsperiode te bereiken en te behouden. Daarmee ontstaat er volgens de Energiekamer voor meer bedrijven een prikkel om efficiënter te gaan werken.

De volgende stap is dat de Energiekamer bepaalt met welk percentage de kosten van de als norm beschouwde netbeheerder nog kunnen dalen om op een efficiënter niveau van bedrijfsvoering uit te komen. In bijlage 2 hebben we dit proces uitgebreider beschreven.

*Besluiten Energiekamer*
Een reguleringsperiode duurt tussen de drie en de vijf jaar. Het regionaal gasnetbeheer en het regionaal elektriciteitsnetbeheer worden afzonderlijk

van elkaar geregeld. Hetzelfde geldt voor het landelijke gas- en het landelijke elektriciteitsnetbeheer.
Voor elk van deze categorieën netbeheerders moet de Energiekamer gedurende een reguleringsperiode *vier typen reguleringsbesluiten* nemen:

*1. Methodebesluit*
In het methodebesluit legt de Energiekamer vast hoe zij voor de komende reguleringsperiode de efficiencymaatstaf berekent. Zij legt in dit besluit vast hoe de kostenstructuren van de netbeheerders worden vergeleken, welke kosten wel en welke niet meegerekend worden, welk gewicht er aan bepaalde kostenbestanddelen wordt gegeven, en met welke percentages onderdelen van de kostenstructuur nog kunnen dalen. Ten slotte houdt ze ook rekening met de te verwachten inflatie. Wat resulteert is een efficiënt kostenniveau dat in de komende periode als maatstaf zal gelden voor de hele groep netbeheerders.

*2. X-factorbesluit*
De Energiekamer wil dat de inkomsten van netbeheerders niet hoger uitvallen dan het inkomstenniveau dat correspondeert met de maatstaf. Had een netbeheerder in de vorige reguleringsperiode hogere inkomsten dan de maatstaf, dan zullen ze in deze periode moeten dalen; deze netbeheerder krijgt dan door de Energiekamer een *efficiencykorting* opgelegd. Waren de inkomsten juist lager dan de maatstaf, dan mogen ze stijgen; deze netbeheerder mag in de komende periode hogere tarieven berekenen.
Het percentage dat de inkomsten van een netbeheerder moeten toe- of afnemen, wordt door de Energiekamer de *x-factor* genoemd.
Voor elke netbeheerder wordt één x-factorbesluit genomen voor de hele reguleringsperiode. Pas aan het eind van de periode hoeven de inkomsten het beoogde niveau te hebben bereikt. Er is bewust voor gekozen de netbeheerders enige tijd te geven om zich aan de maatstaf aan te passen.

*3. Volumebesluit*
Omdat netbeheerders verschillende productcategorieën hebben moet de Energiekamer per productcategorie een maximaal tarief vaststellen. Om dat te kunnen doen moet zij bepalen hoeveel gas of elektriciteit er met het transport van elk van de productcategorieën gemoeid is. Deze reken-volumes voor de verschillende tariefdragers stelt de Energiekamer voor aanvang van een reguleringsperiode vast in een *volumebesluit.* De volumes worden geschat op basis van de laatst bekende gerealiseerde volumes van de betreffende netbeheerder.

**Volumebesluit ook belangrijk voor netbeheerder**

Nauwkeurige schatting van de volumes energie die getransporteerd zullen worden is belangrijk voor een netbeheerder. Als er in de periode die de Energiekamer als basis voor haar schatting gebruikt, bijzondere omstandigheden waren (een extreem koude of juist zachte winter bijvoorbeeld), dan zou dat een ongewenst effect op de tariefmaxima kunnen hebben. Voor netbeheerders is dus ook het volumebesluit van groot belang.

*4. Jaarlijks tariefbesluit*
De jaarlijkse tariefbesluiten per netbeheerder vormen de vertaling van de toegestane inkomsten van elke netbeheerder naar de uiteindelijke tarieven per product- of tariefgroep die deze netbeheerder aan afnemers mag berekenen.
Via jaarlijkse tariefbesluiten kunnen tussentijds correcties worden

aangebracht. Voor elk jaar van de reguleringsperiode krijgt elke netbeheerder dus een nieuw tariefbesluit, waarin zijn tarieven zo zijn gesteld dat zijn totale inkomsten jaarlijks dichter bij het niveau van de maatstaf komen te liggen. Zo geleidt de Energiekamer de inkomsten van de netbeheerders geleidelijk naar het efficiënte kostenniveau.

**Waarom tariefverschillen per netbeheerder voor dezelfde productgroep?**

De tariefmaxima per productgroep kunnen tussen netbeheerders verschillen. Dit komt door de geleidelijkheid waarmee de inkomsten van de netbeheerders naar het niveau van de maatstaf worden geleid. Immers, hoe ver de inkomsten van een netbeheerder moeten dalen om op de maatstaf te komen verschilt, afhankelijk van de hoogte van zijn inkomsten in de laatste periode. Een netbeheerder wiens inkomsten ver boven de maatstaf lagen zal zijn tarieven in drie grote stappen zien dalen. Een netbeheerder die slechts weinig boven maatstaf zat, hoeft slechts met kleine stapjes naar de maatstaf geleid te worden.

*Procedure van een reguleringscyclus samengevat*
De regulering voor de vier categorieën netbeheerders (regionaal gasnetbeheer, regionaal elektriciteitsnetbeheer, landelijk gasnetbeheer, landelijk elektriciteitsnetbeheer) vergt per categorie afzonderlijk de volgende besluiten van de Energiekamer:
- in elke reguleringsperiode per categorie netbeheerders een methodebesluit;
- in elke reguleringsperiode per netbeheerder een x-factorbesluit en een volumebesluit;
- elk jaar per netbeheerder een tariefbesluit.

### *2.2.2 Beoogde effecten van het reguleringskader*

De feitelijke winst die een netbeheerder maakt is bij tariefregulering afhankelijk van hoe ver de netbeheerder zijn bedrijfsvoeringskosten per eenheid «output» omlaag kan krijgen (en dus efficiënter wordt).
Hoewel de netbeheerders winst kunnen behalen door hun kosten gedurende de reguleringsperiode lager te laten uitkomen dan het door de Energiekamer vastgestelde efficiënte kostenniveau, is dit voordeel van tijdelijke aard. De Energiekamer zal in de volgende reguleringsperiode namelijk vaststellen dat het efficiënte niveau kennelijk lager ligt dan ingeschat, en door middel van extra efficiencykortingen (leidend tot lagere tariefmaxima) de inkomsten van de netbeheerders op dat niveau normeren.
Het is dus slechts één periode dat de «koplopers» deze winst kunnen maken. De rest van de bedrijven is gedwongen om de efficiencywinst van de anderen te volgen, anders zullen ze in de nieuwe periode verlies maken.
De bedoeling van dit systeem is dat de netwerkbedrijven een prikkel krijgen om efficiënter te werken, maar tevens dat – op termijn – het voordeel hieruit doorgegeven wordt aan de *afnemers*, in de vorm van lagere tarieven.
Tegelijkertijd wordt ook de afnemer beschermd tegen de monopoliepositie van de netbeheerder. Door dit systeem betaalt de afnemer niet meer dan nodig is voor een efficiënt netbeheer.

### *2.2.3 Kwaliteitsbeleid*

Behalve de efficiency van de netbeheerders wil de Energiekamer ook kwaliteit van de netwerken verbeteren. Daartoe is in het stelsel van

tariefregulering ook een kwaliteitscomponent opgenomen. Die omvat vier onderdelen:

a. de q-factor: een bonus of een aftrek in de voor netbeheerders vastgestelde tariefinkomsten op grond van hun kwaliteitsprestaties (de kwaliteit wordt gemeten in het aantal storingsminuten);
b. de compensatieregeling: afnemers hebben automatisch recht op een vergoeding van de netbeheerder bij langdurige stroomuitval;
c. de technische codes: voorschriften voor de inrichting en het beheer van het netwerk;
d. de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten: verplicht kwaliteitsmanagement van de netwerken door de bedrijven.

### 2.2.4 Historische context

Voor goed begrip van het stelsel in de huidige vorm is het van belang inzicht te hebben in de historische context. We lopen enkele belangrijke momenten uit circa tien jaar regulering langs.

*Systeemkeuzes bij de start*
De opzet van het reguleringsstelsel ligt vast in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De uitwerking van dit reguleringsstelsel heeft de minister van EZ aan de Energiekamer overgelaten. Bij de inrichting van dit stelsel heeft de Energiekamer een aantal systeemkeuzes gemaakt die in de praktijk moeilijk werkbaar bleken.

Zo koos de Energiekamer ervoor om de inkomstennorm bij het begin van de eerste reguleringsperiode (2000) vast te stellen op de (geïndexeerde) hoogte van de inkomsten uit netbeheer in 1996. In de praktijk bleek het bijzonder moeilijk om de netbeheerinkomsten in 1996 te isoleren van de totale inkomsten van de toen nog geïntegreerde energiebedrijven.

Ook koos de Energiekamer ervoor om de waardering van de netwerken van de netbeheerders te baseren op de oorspronkelijke kostprijzen ervan gedurende de ontstaansgeschiedenis van deze netten, verminderd met de in die tijd gepleegde afschrijvingen en geïndexeerd voor inflatie. In de praktijk bleken met name de regionale netwerkbedrijven de administraties uit zo'n ver verleden lang niet allemaal meer compleet te hebben. Deze distributienetten waren soms meer dan vijftig jaar oud en de administraties uit het verre verleden waren incompleet, onvergelijkbaar of zoekgeraakt (bijvoorbeeld als gevolg van de vele fusies van oorspronkelijk vaak kleine netwerkbedrijven). Meestal hadden de bedrijven slechts van de laatste vijf à tien jaar goede data. We merken daarbij op dat het zo lang bewaren van deze gegevens nooit verplicht was geweest.

*Confrontatie*
De Energiekamer koos in 2000, toen zij de eerste methodebesluiten opstelde, voor een harde lijn om haar onafhankelijke positie te vestigen en te waarborgen. Die harde lijn bleek uit de geringe bereidheid tot overleg met de sector en de eenzijdigheid waarmee zij scherpe x-factoren aan de sector oplegde. Mede hierdoor ontstond een geladen verhouding tussen de Energiekamer en de netwerkbedrijven.
De netwerkbedrijven gingen tegen vrijwel elk reguleringsbesluit in beroep. Toen het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in november 2002 in één van deze beroepsprocedures oordeelde dat de Energiekamer in de methodebesluiten haar eigen bevoegdheden ruimer had geïnterpreteerd dan de Elektriciteitswet toeliet, was de regulering volkomen vastgelopen.

*Overeenkomsten 2003*
Pas op dat moment greep de minister van EZ in; er werd een voormalig directeur uit de sector benoemd tot directeur van de Energiekamer. In plaats van de confrontatie te zoeken koos de Energiekamer nu voor de dialoog.
Met de regionale netbeheerders werden in 2003 twee overeenkomsten gesloten, één voor het regionaal elektriciteitsnetbeheer en één voor het regionaal gasnetbeheer.
Dankzij de nieuwe lijn, waartoe de bestuurswisseling leidde, werd de regulering voor het regionale energienetbeheer weer op gang gebracht. In de overeenkomsten zijn echter ook de waarderingen van de regionale netwerken voor lange tijd vastgelegd.[3]

*Winstenonderzoek 2007*
In 2007 voerde de Energiekamer een onderzoek uit naar de winsten van de netwerkbedrijven. Uit het onderzoek bleek dat er weliswaar hoge winsten werden behaald, maar dat die «rechtmatig» waren. Daarmee bedoelde de Energiekamer dat de netwerkbedrijven met hun tarieven binnen de door de Energiekamer gestelde maxima waren gebleven. De conclusie uit het winstenonderzoek was dat netbeheerders in de praktijk een hoger rendement konden behalen dan beoogd was met de regulering.

Bij de beantwoording van de derde en de vierde vraag van de Tweede Kamer zullen we zien dat het gebrek aan een wettelijke basis voor zulk onderzoek naar de effecten van de regulering, de effectiviteit van Energiekamer negatief beïnvloedt. De Energiekamer meent namelijk dat – op basis van het huidige reguleringskader – de uitkomsten van een dergelijk onderzoek niet gebruikt kunnen worden als onderbouwing voor een aanpassing van de reguleringsystematiek, bijvoorbeeld in de richting van strengere reguleringsbesluiten.

*Nieuw reguleringskader landelijk gastransport*
In 2006 was de regulering van het landelijk gastransport vastgelopen. De Energiekamer keek vanuit het belang van een effectieve regulering; EZ zocht ook naar mogelijkheden om het belang van uitbreidingsinvesteringen in het landelijk gastransportnet te verwezenlijken. De minister van EZ greep diep in het reguleringskader in door in een beleidsregel de Energiekamer voor te schrijven van welke parameters zij bij de regulering van het landelijk gasnetwerk, beheerd door GTS, uit moest gaan. Deze parameters waren afgesproken tussen de ministers van EZ en van Financiën, de aandeelhouder van Gasunie waarvan GTS een 100% dochter is. De vraag rijst hoe de minister van EZ de belangen van GTS, het Ministerie van Financiën en de energieafnemers tegen elkaar heeft afgewogen bij het nemen van dit besluit.

## 2.3 Vraag 2: hoe is de € 1,9 miljard besparing door efficiencyverbetering berekend?

In het «winstenonderzoek» uit 2007 stelde de Energiekamer dat met de reguleringssystematiek over de periode 2001–2007 € 1,9 miljard bespaard is. Op verzoek van de Tweede Kamer zijn we nagegaan hoe de Energiekamer dit bedrag van € 1,9 miljard heeft berekend. We zijn tevens nagegaan of de besparing geheel te danken is aan efficiëntieverbetering of aan andere factoren waardoor de tarieven van de energiebedrijven konden dalen.

[3] In § 2.6 van deel 1 en § 6.2.2 van deel 2 plaatsen we kanttekeningen bij deze waarderingen en gaan we in op de gevolgen daarvan voor de effectiviteit van de regulering.

We 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 efficiencywinst. Het valt namelijk niet te bepalen in welke mate de tarieven verlaagd konden worden doordat de netbeheerders hun bedrijfsvoering efficiënter hebben ingericht. Het is wel aan de regulering te danken dat zulke besparingen worden doorgegeven aan de afnemers.

De Energiekamer hanteert sinds kort een andere berekeningswijze om de efficiëntie te bepalen, waarbij de besparing vooruit wordt berekend met x-factorbesluiten en niet achteraf op basis van de uiteindelijke tariefbesluiten. Volgens de Energiekamer sluit die methode beter aan bij de systematiek die de NMa in haar gehele organisatie toepast.

De nieuwe berekeningswijze levert hogere uitkomsten op maar dat komt doordat correcties die tussen x-factorbesluit en tariefbesluit nog worden gemaakt, buiten de berekening vallen. Een eerste indruk is dat een behoorlijk aantal correcties uitvalt in het voordeel van netbeheerders en daarmee in het nadeel van afnemers. We vinden daarom dat, om inzicht in de daadwerkelijke effecten van de regulering te krijgen, de Energiekamer de door de regulering bereikte voordelen voor afnemers ook achteraf aan de hand van de tarieven moeten blijven berekenen. De uitgangspunten van deze berekening moeten transparant zijn.

Het standpunt van de afnemersorganisaties dat afnemers tot 2010 ruim € 1 miljard te veel betalen, is niet hard te maken. Dit komt doordat de afnemersorganisaties zich hebben gebaseerd op de berekening uit het winstenonderzoek van de Energiekamer, terwijl onzeker is of die berekening ook op de komende jaren toegepast kan worden. Alleen achteraf is te bepalen of de schatting van de afnemersorganisaties klopt. Dit ondersteunt het belang van het periodiek doen van onderzoek door de Energiekamer naar de uitwerking van het reguleringskader in de praktijk.

### 2.4 Vraag 3: is de efficiencykorting tot 2010 adequaat?

Met ingang van 2008 zijn nieuwe reguleringsperioden begonnen die lopen tot en met 2010. Voor het landelijk gastransport zal de nieuwe reguleringsperiode van 2009 tot en met 2012 lopen.
De Tweede Kamer heeft ons gevraagd of toepassing van het reguleringskader tot een adequate efficiencykorting voor deze nieuwe reguleringsperioden heeft geleid.

Een volledig antwoord op deze vraag kunnen wij niet geven omdat de meeste methodebesluiten waarin die efficiencykorting vormgegeven is, nog wegens beroepsprocedures «onder de rechter» zijn. De Algemene Rekenkamer wil de beoordeling door het CBb niet door haar eigen beoordeling beïnvloeden. Ook is nog niet zeker hoe het reguleringskader zal veranderen onder invloed van de voorgenomen wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, zolang de wetsvoorstellen hiervoor nog niet naar de Tweede Kamer zijn gezonden.

Desondanks zijn wij nagegaan in hoeverre de in het in 2007 door de Energiekamer gepubliceerde «winstenonderzoek» gesignaleerde punten in het reguleringstelsel zijn geadresseerd. Ook verdere voorgenomen wijzigingen in het stelsel hebben we bekeken.

Onze conclusie is dat het niet zeker is dat toepassing van het reguleringskader zal leiden tot een adequate efficiencykorting voor de periode tot 2010. De Energiekamer blijkt namelijk niet alle in het winstenonderzoek van 2007 in het stelsel aangetroffen problemen te kunnen aanpakken. Weliswaar zullen in de nieuwe reguleringsperiode zwaardere efficiencykortingen gelden en heeft de minister van EZ aangekondigd dat zij in het komende wetsvoorstel de mogelijkheid zal creëren om de tarieven sneller op het door de Energiekamer efficiënt geachte niveau te krijgen, maar het probleem van verschillende waarderingsgrondslagen van de netwerken is nog niet opgelost. Ook achten de Energiekamer en de minister van EZ het niet wenselijk om voordelen voor netbeheerders die zijn ontstaan door te soepele regulering in één periode, in latere reguleringsperioden met extra hoge tariefkortingen aan de afnemers terug te geven.

Het ontbreken van een wettelijke basis voor onderzoek naar de effecten van de tariefregulering zoals in het winstenonderzoek en voor aanpassing van de regulering op grond van de uitkomsten hiervan, vormt voor de Energiekamer, met het oog op de houdbaarheid van haar besluiten in geval van beroep, een obstakel om tot een adequate en juridisch houdbare efficiencykorting te komen.

In het landelijk gasnetbeheer besloot de Energiekamer om enkele jaren regulering over te slaan en pas met ingang van 2009 de regulering te starten. Dit hield verband met de aankondiging door de minister van een nieuw reguleringskader voor het landelijk gastransport. De komst hiervan duurde langer dan verwacht. Door het besluit van de Energiekamer heeft enkele jaren langer geen efficiencykorting voor het gastransport plaatsgevonden. De gevolgen voor de efficiencykorting in de nieuwe reguleringsperiode van dit besluit, in combinatie met de gunstige regeling die de minister van EZ in het nieuwe reguleringskader speciaal voor de landelijke gasnetbeheerder maakte, zijn nog niet bekend omdat de Energiekamer die korting nog niet heeft bepaald.

### 2.5 Vraag 4: zijn de boekhoudkundige regels adequaat?

Het antwoord op deze vraag van de Tweede Kamer is afhankelijk van hoe breed de tarieftaak van de Energiekamer wordt gezien.

Voor het bepalen van de maximumtarieven voor de netbeheerders (de tarieftaak in enge zin) zijn de huidige boekhoudkundige regels waaraan de netbeheerders zich moeten houden onder normale omstandigheden voldoende voor de Energiekamer. De Energiekamer krijgt alle gegevens die zij nodig heeft om deze besluiten te nemen. Zij beschikt over controlemogelijkheden op deze gegevens. Wij constateren echter dat de Energiekamer deze controlemogelijkheden nog niet optimaal gebruikt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat zij geen review op accountantscontrole laat doen.

Hoewel de boekhoudkundige regels voldoende zijn onder normale omstandigheden, doen zich complicaties voor bij de incidentele gegevensinwinning die voor de tarieftaak in enge zin soms nodig is. Zo blijken de regels niet berekend op het ontbreken van bepaalde informatie in de administraties van de bedrijven (startwaarde netwerken) of onvoorziene ontwikkelingen (overdracht hoogspanningsnetten).

Als we de tarieftaak van de Energiekamer breder zien, in die zin dat de Energiekamer ook periodiek dient na te gaan hoe het reguleringskader in de praktijk werkt, zoals in het winstenonderzoek, blijken de boekhoudkundige regels niet adequaat. De regels verplichten de netbeheerders niet om de hiervoor benodigde gegevens in de vorm van een volledige jaarrekening ten behoeve van de toezichtstaak op te leveren. Ook is de Energiekamer er niet zeker van dat de wet haar voldoende basis geeft om dergelijk onderzoek te doen en op basis van de uitkomsten daarvan de regulering bij te stellen.

Hoe breed de tarieftaak van de Energiekamer gezien moet worden, is een politieke vraag. De Energiekamer wil toe naar een meer integrale benadering van de tarieftaak. Wij menen dat die taak niet effectief uitgevoerd kan worden wanneer de Energiekamer niet over de bevoegdheid beschikt om periodiek de uitwerking van de regulering in de praktijk na te gaan. Ook denken wij dat de Energiekamer op basis van dergelijk onderzoek de regulering moet kunnen bijsturen.
De minister van EZ zou moeten aangeven of voor de NMa (c.q. de Energiekamer) het periodiek controleren van de praktische uitwerking van haar regulering tot haar tarieftaak behoort, die zij bijvoorbeeld door middel van een winstenonderzoek inhoud zou kunnen geven. Zo ja, dan dient de minister ook te preciseren op welke manier de tarieftaak precies verbreed moet worden en wat deze taakverbreding betekent voor de bevoegdheden van de NMa (c.q. de Energiekamer) en voor de boekhoudkundige regels waaraan de netbeheerders moeten voldoen.

### 2.6 Vraag 5: wat is verband tussen hoogte winst en waardering netten?

Door tariefregulering worden de inkomsten die netbeheerders volgens de Energiekamer mogen hebben genormeerd op basis van de berekende kosten die voor efficiënt netbeheer nodig zijn. In deze kosten is ook een redelijke vergoeding voor het in het net geïnvesteerde kapitaal opgenomen. Deze vergoeding is, net als de afschrijvingen, gebaseerd op het bedrag dat als waarde van het net wordt gehanteerd.

**Factoren die de winst van een netbeheerder kunnen bepalen**

De feitelijke winst die een netbeheerder maakt is bij tariefregulering afhankelijk van hoe ver de netbeheerder zijn kosten kan laten dalen (en dus efficiënter wordt). Daarnaast kunnen ook andere bedrijfseconomische keuzen de commerciële winst bepalen. Die vrijheid heeft de netbeheerder. Als geheel kan en mag zo de winst uitstijgen boven de redelijke vergoeding voor het geïnvesteerd kapitaal waarmee in de maatstaf is gerekend. Bij tariefregulering wordt immers niet de winst gemaximaliseerd, alleen de tarieven.

De waardering van de netten is belangrijk voor de bepaling van de maximale tarieven die de netbeheerders mogen rekenen en daarmee voor hun winst. Cruciaal hierbij is de eerste keer dat de waardering voor de reguleringsdoeleinden gemaakt wordt (de «startwaardering»). Voor de regionale netten en het landelijk elektriciteitswet was dat per 31 december 2000, voor het landelijk gastransportnet per 1 januari 2005. De latere investeringen of desinvesteringen in het net zijn steeds goed controleerbaar.

We hebben de waarderingen getoetst aan de volgende criteria:
- Zijn ze vastgesteld op basis van objectieve criteria?
- Garandeert de waardering dat verbruikers niet opnieuw betalen voor netten waarvan de waarde al eerder in de tarieven was verdisconteerd?
- Is met de waardering een goede vergelijkbaarheid tussen de netbeheerders bereikt?

Wij concluderen, met begrip voor de moeizame totstandkoming ervan, dat de waardering van de regionale netwerken niet aan de hierboven gestelde eisen voldoet. We merken daarbij op dat voor deze netten, door de staat van de administraties, het wellicht nooit mogelijk zal zijn om tot een waardering te komen die aan alle hiervoor gestelde eisen voldoet.
Ook de waardering van het netwerk van de landelijke gasnetbeheerder voldoet niet aan de bovengenoemde eisen; de uitkomst van de waardering lijkt mede bepaald te zijn geweest door een belangenafweging.
De waardering van de netwerken werkt onmiddellijk en zeer langdurig door in de tarieven voor afnemers. We wijzen in het geval van de waardering van het landelijk gasnet op mogelijke precedentwerking, waardoor het functioneren en de effectiviteit van de regulering opnieuw risico's lopen.
Wij benadrukken dat ons oordeel alleen de wijze van totstandkoming van de waarderingen van de netten betreft, niet de hoogte ervan. We kunnen geen uitspraak doen of de hoogte van de genoemde waarderingen wel of niet correct is.
Verschillen tussen de hoogte van de commerciële winst en het rendement binnen de regulering zijn voor het grootste deel verklaarbaar vanuit de vrijheid die de netbeheerders hebben om hun bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten.

### 2.7 Vraag 1b: knelpunten en vraagstukken in het reguleringskader

Wij hebben de volgende knelpunten en vraagstukken in het reguleringskader aangetroffen:
1. Wat moet de rol van de minister van EZ zijn bij de regulering?
2. Hoe moet het publiek aandeelhouderschap voor het netbeheer worden beoordeeld?
3. Is er voldoende ruimte voor investeringen in kwaliteit en toekomstige leveringszekerheid?
4. Hoe moet worden omgegaan met de verschillende belangen rond de regulering?

De minister is zowel systeem- als beleidsverantwoordelijk voor de regulering. De systeemverantwoordelijkheid veronderstelt dat de minister garandeert dat er een goed functionerend stelsel is voor de regulering van de tarieven en dat de inrichting van dit stelsel zowel aan de eisen van de doelstelling ervan als aan de Europese eisen voldoet. De beleidsverantwoordelijkheid van de minister voor de regulering houdt in dat de minister ervoor verantwoordelijk is dat de doelen van de regulering worden behaald. Vanuit beide verantwoordelijkheden is antwoord nodig op de vraag hoe Energiekamer en ministerie zich tot elkaar verhouden en welke rol de minister zelf speelt in de regulering.

Eén van de overwegingen bij de eis van publiek aandeelhouderschap voor het netbeheer in de Wet onafhankelijk netbeheer (Won) was dat de overheid als aandeelhouder «... zich niet alleen laat leiden door commer-

ciële overwegingen, maar ook oog zal hebben voor de publieke belangen die spelen rond de energievoorziening» (EZ, 2006c: 9).
Wij constateren dat bij (onder meer) EZ een gemeenschappelijke visie ontbreekt over de rol die het publieke aandeelhouderschap geacht wordt te spelen, welke bijdrage het publieke aandeelhouderschap zou moeten leveren aan de publieke belangen en welke plaats de doelen van de regulering van het netbeheer in die belangen inneemt.

Het reguleringskader bevat een knelpunt ten aanzien van investeringen in kwaliteit en toekomstige leveringszekerheid. Voor regionale netbeheerders verschilt dit knelpunt van dat voor landelijke.
Voor het regionale netbeheer geeft het stelsel van maatstafconcurrentie een negatieve prikkel tot investeren omdat dit – op de korte termijn – de gemiddelde netbeheerder inefficiënter doet lijken. Het probleem lijkt in de Nederlandse praktijk mee te vallen: de kwaliteit van het netwerk is hoog in vergelijking met andere landen, maar tegelijkertijd moet worden beseft dat de gevolgen van veronachtzaming pas op lange termijn blijken. Alertheid is daarom geboden. Wij vinden het dan ook positief dat de Energiekamer een investeringsonderzoek heeft aangekondigd.
Voor landelijke netbeheerders biedt het stelsel onvoldoende ruimte en zekerheid voor omvangrijke investeringen. Dit is het gevolg van de lange tijdshorizon van investeringen en de huidige inrichting van het reguleringskader, waardoor de netbeheerder pas na de ingebruikname van het nieuwe investeringsgoed antwoord krijgt op de vraag of en voor welk bedrag ze meegenomen mag worden in de tarieven. Een tweede probleem voor landelijke netbeheerders is dat de tariefbesluiten van de regulator jaarlijks worden vastgesteld, zodat de netbeheerder geen meerjarige transportcontracten tegen vaste tarieven kan sluiten.
Op enkele van deze problemen heeft de minister wettelijke aanpassingen toegezegd, een voorbeeld is de beoordeling vooraf van investeringen.

Doordat het netbeheer relaties heeft met andere onderdelen van het beleid, spelen er rond de regulering van het netbeheer vele belangen. De afweging hoe met deze soms conflicterende belangen moet worden omgegaan, behoort niet ad hoc te worden gemaakt.
Zowel het beleidsbelang van het kabinet om haar ambitie verwezenlijkt te krijgen dat het Nederlandse gasnet binnen Europa als «gasrotonde» gaat fungeren, alsook het budgettair belang van de minister van Financiën om het rendement uit de staatsdeelneming in Gasunie/GTS afgestemd te laten zijn op het met die investering gemoeide risico, zijn legitieme belangen. Wel dringt zich de vraag op of de belangenafweging die de minister van EZ bij het nemen van dit besluit heeft gemaakt, bijdraagt aan het beoogde effect van de regulering: bescherming van de energieafnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerder en grotere efficiency met behoud van kwaliteit bij de netbeheerder.
Voor de afnemers van energie is de tariefregulering, gezien de monopoliepositie van de netbeheerders, de enige bescherming tegen te hoge prijzen. De EU-richtlijnen waarin wordt gesteld dat regelgevende instanties onafhankelijk dienen te zijn van de belangen in de elektriciteits- en gassector dringen zich onvermijdelijk op. Dit lijkt erop te duiden dat de aandeelhouder geen invloed op het reguleringskader behoort te hebben.
De minister van EZ zou daarom een visie moeten ontwikkelen op het energienetbeheer, gedragen binnen de gehele overheid. Hieruit moet duidelijk blijken hoe met de verschillende belangen die spelen rond het energienetbeheer, inclusief het belang van een effectieve regulering, moet worden omgegaan.

## 3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 3.1 Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van ons onderzoek is dat de sturing die de minister van EZ tot dusver geeft aan de tariefregulering van het energienetbeheer niet gebaseerd is op een vooraf ontwikkelde visie.
Het is de vraag of de afweging tussen afnemersbelangen en andere belangen waartoe op ad hoc-basis is besloten, zich afdoende verdraagt met de Europese regelgeving.
Tevens dringt de vraag zich op of de rolcombinaties van de betrokken minister(s) en deze gang van zaken geen afbreuk doen aan het beoogde effect van de regulering: bescherming van de energieafnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerders en een grotere efficiency met behoud van kwaliteit.

Deze hoofdconclusie berust op een aantal deelconclusies. Wij bespreken deze deelconclusies in § 3.2. Waar relevant voegen we daarbij onze aanbevelingen aan de minister van EZ en aan de Energiekamer van de NMa.

### 3.2 Deelconclusies

*3.2.1 Noodzaak van sturing op basis van visie*

In de energiesector bestaan van oudsher sterke gevestigde belangen. Deze belangen doen zich sinds de jaren negentig nadrukkelijker gelden dan voorheen, als gevolg van twee ontwikkelingen: schaalvergroting (veel energiebedrijven fuseerden) en marktwerking (geïntroduceerd in het kader van het EU-beleid voor een concurrerende interne energiemarkt).

In deze context moest de onafhankelijke regulering van de tarieven voor het netbeheer, dat binnen de invloedssfeer van de overheid zou blijven, zich een plaats verwerven. Er werd voor de tariefregulering een wettelijk stelsel ontworpen. In de praktijk bleek dit stelsel al gauw complex en op onderdelen moeilijk uitvoerbaar. De wijze waarop de tarieven werden vastgesteld stuitte voortdurend op verzet van de netbeheerbedrijven.
De inrichting van het stelsel bleek uit te nodigen tot permanente juridische aanvechting van de besluiten van de Energiekamer.

Onder deze moeilijke omstandigheden kwam het reguleringsproces in de periode 2000–2002 in een impasse terecht. De verschillen van inzicht tussen de Energiekamer en de netbeheerbedrijven spitsten zich toe op twee zaken:
1. de *waardebepaling* van de energienetwerken door de Energiekamer (die naar de zin van netbeheerders vaak te laag uitviel); en
2. de hoogte van de *efficiencykortingen* die de Energiekamer aan de netbeheerbedrijven oplegde (die naar de zin van de netbeheerders vaak te hoog uitvielen).

Het vastgelopen reguleringsproces kwam pas weer op gang toen de Energiekamer onder leiding van een nieuwe directie met de netbeheerders tot overeenstemming kwam over de waardering van de netten en de efficiencykortingen.

Hoewel wij inzien dat het belangrijk was dat het reguleringsproces kon worden hervat, plaatsen wij kanttekeningen bij de overeenstemming die is

bereikt over met name de waardebepaling van de netwerken. Door de druk die hierbij is uitgeoefend door de netbeheerders, is de waardebepaling niet uitsluitend aan de hand van objectieve criteria geschied, garandeert ze niet dat afnemers niet opnieuw betalen voor netten waarvan de aanlegkosten al eerder in de tarieven doorberekend waren en is evenmin een goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders bereikt. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin de doelen van de regulering (maximale efficiency bij de netbeheerders en betaalbare energietarieven voor de afnemers) worden verwezenlijkt.

De introductie van de tariefregulering voor het landelijk netbeheer ging eveneens gepaard met verschillen van inzicht tussen regulator en gereguleerde over belangrijke onderdelen van de regulering. Het betrof ook nu de waarde van het netwerk waarmee in de regulering gerekend moest worden en de ruimte voor investeringen die het stelsel biedt.
Om de impasse die ontstond op te lossen, greep de minister van EZ diep in het reguleringskader in. Zij bepaalde zelf de parameters die de Energiekamer bij de regulering van deze netbeheerder rekening diende te hanteren. Hierbij hield de minister niet alleen rekening met het belang van de regulering, maar ook met andere belangen: het beleidsbelang van het kabinet om haar ambitie verwezenlijkt te krijgen dat het Nederlandse gasnet binnen Europa als «gasrotonde» gaat fungeren, en het belang van de minister van Financiën, aandeelhouder in het landelijk gastransportbedrijf, bij een rendement dat is afgestemd op de risico's van de investering. Daarnaast schreef de minister van EZ in dit nieuwe reguleringskader de waarde van het bestaande netwerk voor, hetgeen met deze belangen niet rechtstreeks te maken heeft, doch wel een gunstige voorwaarde voor het gastransportbedrijf vormt.
We stellen vast dat dit onderdeel van de regeling nog zeer lang doorwerkt en risicovolle precedentwerking kan hebben. Door deze gang van zaken plaatsen we ook kanttekeningen bij de waardering van het landelijke netwerk.

Het voorgaande laat zien dat sturing door de minister vooral ad hoc heeft plaatsgevonden. De minister van EZ heeft zich op sommige momenten afzijdig gehouden, maar op andere momenten juist diep ingegrepen in het reguleringsproces.
Om de belangen die in de energiesector spelen goed te kunnen afwegen en tegelijkertijd een goed werkbaar en effectief reguleringsstelsel te bewerkstelligen, is gerichte sturing door de minister van EZ nodig. Maar deze dient geen ad hoc-karakter te hebben. De sturing zou gebaseerd moeten zijn op een duidelijke visie op:

a. hoe de Energiekamer haar rol in het reguleringsstelsel moet invullen; en
b. hoe de verschillende belangen, zowel vanuit het beleid als vanuit het aandeelhouderschap van de diverse overheden, met het belang van een goede regulering gecombineerd kunnen worden.

*Aanbeveling 1*
De minister van EZ zou een duidelijke visie moeten ontwikkelen op de tariefregulering, die als leidraad kan dienen in de omgang met de verschillende belangen die spelen rond het energienetbeheer, inclusief het belang van een effectieve tariefregulering. In deze visie zou vastgelegd moeten worden hoe de minister invulling geeft aan haar *systeem*verantwoordelijkheid voor de tariefregulering enerzijds en aan haar *beleids*verantwoordelijkheid voor de tariefregulering en het bredere energiebeleid anderzijds.

De te ontwikkelen visie zou ook helderheid moeten verschaffen over de omstandigheden waaronder de minister van EZ aanwijzingen aan de Energiekamer kan geven en in hoeverre de minister van EZ hierbij de wijze van regulering van individuele netbeheerders kan en mag bepalen. In de visie zou de minister voorts moeten ingaan op de vraag welke publieke belangen gediend moeten worden met het aandeelhouderschap van overheden in het netbeheer, anders dan alleen het «in Nederlandse handen houden» van het energienet. De visie zou moeten vermelden hoe zulke publieke belangen, zoals betaalbare prijzen voor de afnemers van energie, afgewogen zullen worden tegen het rendementsbelang van de aandeelhouder bij de deelneming en het maatschappelijk belang van een efficiënt netbeheer en een goede kwaliteit en toekomstbestendigheid van het energienet.
De minister zou ten slotte moeten bevorderen dat deze visie op het energienetbeheer gedragen wordt door alle betrokken partijen: de netbeheerbedrijven, de Energiekamer en de publieke aandeelhouders.

*Aanbeveling 2*
De minister van EZ en de Energiekamer zouden het nu gehanteerde systeem voor de waardering van de netwerken en de tot dusver geldende waardebepalingen moeten heroverwegen. Ook zou de Energiekamer de waardering van de netwerken periodiek moeten ijken aan de verhouding tussen investeringen en afschrijvingen. Aangezien op lange termijn afschrijvingen en investeringen in het net met elkaar zouden moeten middelen, zou dit een indicatie kunnen geven of de huidige waarderingen te hoog of te laag zijn.

### *3.2.2 Effecten regulering niet altijd efficiency*

In de afgelopen tien jaar heeft de tariefregulering door de Energiekamer voordelen opgeleverd voor de energieafnemers. Deze voordelen zijn echter niet altijd bereikt door efficiencyverbetering bij de netbeheerders, zoals de bedoeling was.

### *3.2.3 Nieuwe meetmethode effecten biedt onvoldoende inzicht*

De Energiekamer heeft sinds kort een nieuwe manier om de effecten van de regulering te meten. Deze geeft onvoldoende inzicht in de voordelen voor de afnemers.

*Aanbeveling 3*
De Energiekamer zou, om inzicht te kunnen verkrijgen in de daadwerkelijke effecten van de tariefregulering, de bereikte voordelen voor afnemers ook achteraf aan de hand van de tarieven moeten berekenen en de uitgangspunten van deze berekening steeds transparant moeten laten zijn voor de afnemers.

### *3.2.4 Breedte tarieftaak*

Een belangrijke deelconclusie uit ons onderzoek betreft de wettelijke taakomschrijving van de Energiekamer. Bij de wens om haar reguleringstaak effectiever uit te kunnen voeren wordt de Energiekamer gehinderd door het feit dat het wettelijke reguleringskader haar niet toestaat om de resultaten van eigen onderzoek naar de effecten van de regulering in de praktijk te gebruiken als onderbouwing voor nieuwe regulering.

*Aanbeveling 4*
De minister van EZ zou expliciet moeten aangeven hoe breed de tarieftaak van de Energiekamer is. Wij menen dat die taak niet effectief kan worden uitgevoerd wanneer de Energiekamer niet over de bevoegdheid beschikt om periodiek de uitwerking van de regulering in de praktijk na te gaan. Ook denken wij dat de Energiekamer op basis van de uitkomsten van dergelijk onderzoek de regulering zou moeten kunnen bijsturen. Wanneer de minister dit ook vindt, zou zij de taakomschrijving en de bevoegdheden van de NMa dan wel de Energiekamer moeten aanpassen in de desbetreffende wettelijke regelingen. Hierbij dient ook bedacht te worden dat een effectieve taakuitvoering door de Energiekamer mogelijk aanpassingen vereist in de boekhoudkundige regels voor de netbeheerders.

## 4 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

### 4.1 Reactie bewindspersonen en raad van bestuur NMa

De minister van EZ heeft op 17 maart 2009 een reactie gegeven op ons onderzoek. Waar het de rol van publiek aandeelhouder betreft geeft zij deze reactie mede namens de minister van Financiën.
Ook de raad van bestuur van de NMa heeft op 17 maart 2009 gereageerd op ons onderzoek.[4] Hieronder volgt een verkorte weergave van deze bestuurlijke reacties.[5] Daarbij wordt de volgorde van de aanbevelingen gevolgd.

### 4.2 Aanbeveling 1: sturing op basis van visie

*4.2.1 Reactie minister van EZ*

De minister van EZ geeft in haar reactie aan dat zij een duidelijke visie en heldere verantwoordelijkheden natuurlijk van belang acht. Zij wijst om die reden op het *Energierapport* (EZ, 2008b). Het rapport geeft elke vier jaar een langetermijnvisie op de Nederlandse energievoorziening en besteedt daarbij aandacht aan zowel de energiemarkten als de ontwikkeling van de energie-infrastructuren.

De minister ontkent dat er sprake is geweest van ad hoc-optreden. Haar uitgangspunt is dat zolang binnen de bestaande wettelijke kaders de publieke belangen kunnen worden gewaarborgd, zij daar niet zal ingrijpen. Er kunnen zich echter altijd omstandigheden voordoen waarin het wettelijke reguleringskader niet aan de vereisten blijkt te beantwoorden. Het wettelijk kader behoeft dan aanpassing, waarbij het tevens wenselijk kan zijn – vooruitlopend op deze aanpassing – reeds maatregelen te treffen.
In dit verband schetst de minister de situatie rond de gastransporttarieven. Hier was volgens haar – zoals zij in haar brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2007 heeft toegelicht – duidelijk geworden dat het op basis van het toenmalige wettelijk kader in de praktijk niet mogelijk was om een reguleringssysteem te ontwerpen dat GTS voldoende ruimte bood om op een economische verantwoorde manier de voor de voorzieningszekerheid gewenste investeringen te doen in transportcapaciteit en integratie in het Europese net. Zij heeft daarvoor toen de beleidsregel gastransport geformuleerd. De minister wijst erop dat zowel de NMa als de relevante marktpartijen daaromtrent zijn geconsulteerd. Tevens is zowel de brief van 29 maart 2007 als de beleidsregel besproken met de Tweede Kamer.
Omdat volgens de minister alle netbeheerders mede vanwege het reguleringskader onvoldoende in staat blijken om adequaat in te spelen op de marktdynamiek, heeft zij een aanpassing van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op het gebied van aanmerkelijke investeringen ingezet, waarvoor het wetsvoorstel op handen is.
Ten slotte noemt de minister de al in het *Energierapport* voor 2009 aangekondigde doorlichting van het huidige reguleringskader om te bezien waar verbeteringen mogelijk zijn met het oog op innovatie, kwaliteit en efficiëntie. In dat kader zal zij ook de benutting en eventuele aanpassing van de bevoegdheden van de raad van bestuur van de NMa bezien.

[4] Voor de leesbaarheid zullen we de benaming NMa gebruiken.
[5] De integrale tekst van de bestuurlijke reacties is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

In reactie op onze aanbeveling dat de minister van EZ ook in haar visie zou moeten vastleggen welke publieke belangen moeten worden gediend met het aandeelhouderschap van overheden in het netbeheer, stelt de minister dat volgens de nota *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* het uitoefenen van het aandeelhouderschap voor de Staat een extra waarborg biedt voor de uitvoering van beleidsdoelstellingen. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer een brief toegezegd waarin een nadere toelichting zal worden gegeven op de publieke belangen van een aantal staatsdeelnemingen, waaronder ook TenneT en Gasunie.

De minister gaat in haar reactie ook in op de rol die de provincies en gemeenten als publieke aandeelhouder van het afgesplitste netwerkbedrijf worden geacht te vervullen. Het publiek aandeelhouderschap is volgens de minister een aanvullend instrument ten opzichte van de waarborgen in wet- en regelgeving. Zo ziet de aandeelhouder onder meer toe op het gezond financieel beheer van de vennootschap. Om gemeenten en provincies te helpen bij een zorgvuldige invulling van het publiek aandeelhouderschap was de commissie-Kist ingesteld. In het rapport beveelt de commissie aan dat publieke aandeelhouders hun bevoegdheden op een consistente en professionele wijze gebruiken en met het oog daarop de onderlinge samenwerking verstevigen. De minister heeft met het oog hierop structureel overleg met de aandeelhouders ingezet.

*4.2.2 Reactie raad van bestuur NMa*

Volgens de NMa sluit onze aanbeveling aan de minister van EZ om een sturingsvisie voor de regulering te ontwikkelen aan op het voornemen van de minister om het huidige reguleringskader door te lichten. De NMa bereidt hiertoe als input een *position paper* voor.
De NMa ondersteunt onze aanbeveling dat in de visie op regulering ook aandacht moet zijn voor de mate waarin de minister de wijze van regulering van individuele netbeheerders kan en mag bepalen.

De NMa wijst erop dat tariefregulering verschilt van het algemene ex-post-mededingingsrecht. De voornaamste belangen die de Energiekamer met het onafhankelijke toezicht moet waarborgen zijn efficiëntie en hoogwaardige kwaliteit van het netbeheer. Echter, in toenemende mate spelen tevens belangen als voorzieningszekerheid en duurzaamheid een toonaangevende rol. Juist als er afwegingen moeten worden gemaakt tussen deze belangen – die niet altijd met elkaar stroken – is het zaak dat de minister daar verantwoordelijkheid voor neemt. Dit gegeven zal er in de praktijk toe leiden dat de grens tussen het beleidsdomein van de minister en het domein van het onafhankelijke sectorspecifieke toezicht van de NMa anders ligt dan bijvoorbeeld bij het algemene ex-post-mededingingstoezicht.

Dit alles vergt volgens de NMa dat de grens tussen het beleid en het onafhankelijke toezicht wordt geëxpliciteerd en dat deze grens identiek zal zijn voor de regulering van álle netbeheerders – regionaal en landelijk. Hiermee wordt voor de direct belanghebbenden en voor de buitenwereld transparant wat de verantwoordelijkheid is van de minister en wat tot het domein van het onafhankelijk toezicht behoort. Volgens de NMa zal deze «nieuwe» helderheid recht doen aan de zelfstandige positie van de toezichthouder, de noodzakelijke interactie tussen beleid en toezicht versterken en bijdragen aan het interne en externe vertrouwen in de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

Voorts vindt de NMa dat de visie zou moeten ingaan op het dividendbeleid van netbeheerders. De NMa merkt op dat het uitkeren van hoge dividenden ten koste kan gaan van de financiële ruimte voor (toekomstige) investeringen om de netkwaliteit te verbeteren. Volgens de doelstellingen van de wetgever zouden de afnemers moeten profiteren van een efficiëntere bedrijfsvoering – in de vorm van lagere tarieven of een hogere netkwaliteit.

*4.2.3 Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat zowel de betrokken ministers als de NMa het belang inzien van sturing op basis van een visie.
Het *Energierapport* biedt voor de ontwikkeling van een dergelijke visie weliswaar een begin, maar wat ontbreekt zijn juist de elementen die wij in onze aanbeveling noemen.
Tariefregulering verschilt inderdaad van het algemene mededingingsbeleid. Met de regulering zijn immers ook beleidsdoelen gemoeid zoals de betaalbaarheid van energie, duurzaamheid en leveringszekerheid op de lange termijn. Daarnaast blijken in de praktijk ook verdergelegen beleidsdoelen een rol te spelen, zoals het algemene economische beleid en het budgettair belang van de Staat bij het dividend. Juist hierom is het van belang dat de verhoudingen tussen deze beleidsdoelen en de verantwoordelijkheid van de minister in een visie geëxpliciteerd wordt. Op deze aspecten gaat het *Energierapport* niet in.
Uit het *Energierapport* en de door de minister genoemde documenten spreken hoge verwachtingen van het publieke aandeelhouderschap. Deze stukken gaan echter niet in op de vraag *welke* publieke belangen gediend moeten worden met het aandeelhouderschap van overheden in het netbeheer.
Ten slotte gaan de door de minister genoemde documenten niet in op de omstandigheden waaronder de minister aanwijzingen kan geven aan de Energiekamer en in hoeverre de minister hierbij de wijze van regulering van individuele netbeheerders kan en mag bepalen.

Juist om deze redenen hebben we aanbevolen dat de minister een breed gedragen visie ontwikkelt die ten minste de volgende elementen bevat:
- hoe zij invulling geeft aan haar systeem- en beleidsverantwoordelijkheid voor de regulering en het aanpalende beleid;
- hoe zij haar aanwijzingsbevoegdheid ziet, en met name in hoeverre zij vindt dat zij aanwijzingen kan en mag geven voor de regulering van individuele netbeheerders;
- wat haar verwachtingen zijn van het publiek aandeelhouderschap;
- hoe de verschillende publieke belangen rond de regulering tegen elkaar afgewogen moeten worden.

## 4.3 Aanbeveling 2: heroverweging waarderingssysteem netwerken

*4.3.1 Reactie minister van EZ*

De minister van EZ vindt dat heroverweging van de waardering van energienetwerken niet gewenst is, omdat zo'n heroverweging de door ons gesignaleerde knelpunten niet zou oplossen en tot onzekerheid zou leiden. Zij acht het ontbreken van de historische investeringsoverzichten bij de regionale bedrijven een gegeven. Een heroverweging zal volgens haar ook niet leiden tot een onomstreden waardevaststelling. Belangrijker nog, de netwerkbedrijven hebben een stabiel kader nodig voor het doen van

investeringen. Heroverweging zal mogelijk leiden tot uitstel van deze investeringen.
In reactie op ons advies om de Energiekamer de waardering van de netwerken periodiek te laten ijken aan de verhouding tussen investeringen en afschrijvingen, schrijft de minister van EZ dat de Energiekamer in dit verband voor het eerst een investeringsonderzoek begonnen is. Zij ziet de uitkomsten hiervan met belangstelling tegemoet.

*4.3.2 Reactie raad van bestuur NMa*

De NMa schrijft dat zij geen inhoudelijk oordeel heeft over de hoogte van de activawaarde van de regionale netbeheerders. Zij vindt dat de DTe destijds onder moeilijke omstandigheden – onduidelijk wettelijk kader, onvolledige historische administraties van netbeheerders en overmatig gejuridiseerde verhoudingen – de best verdedigbare en haalbare keuzes heeft gemaakt. Dat deze keuzes in het licht van de huidige resultaten van de regulering opnieuw moeten worden bezien, is de aanleiding voor het reeds eerder door de NMa aangekondigde onderzoek naar de investeringen en afschrijvingen. Dit onderzoek vloeit ook voort uit het winstenonderzoek, waarin de Energiekamer constateerde dat er waarderingsverschillen tussen de verschillende boekhoudsystemen bestaan.
De NMa constateert dat wij het initiatief voor het investeringsonderzoek van de Energiekamer onderschrijven. Hierbij merkt de NMa wel op dat dit onderzoek niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot aanpassing van de activawaarden. Of, en zo ja hoe, de activawaarden moeten worden aangepast, kan pas worden vastgesteld op basis van de uitkomsten van een dergelijk onderzoek.

*4.3.3 Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij stellen vast dat de minister van EZ met belangstelling uitziet naar het investeringsonderzoek van de NMa. Het bevreemdt ons dat de minister van EZ op voorhand uitsluit dat het onderzoek gevolgen zou kunnen hebben voor de waardering van de netwerkactiva. De uitkomsten van de herijking zouden juist een belangrijke opmaat kunnen vormen tot een betere waardering. We merken overigens op dat een herijking alleen zin heeft als die zich over een langere reeks van jaren uitstrekt.

## 4.4 Aanbeveling 3: bereikte voordelen regulering ook achteraf berekenen

*4.4.1 Reactie minister van EZ*

De minister van EZ acht goed inzicht in de voordelen voor de afnemers van belang, ook voor het kunnen voeren van een effectief reguleringsbeleid. De minister zal, voor zover de huidige berekeningswijze onvoldoende in dit inzicht voorziet, graag aan de NMa vragen om hiertoe alternatieve voorstellen te ontwikkelen.

*4.4.2 Reactie raad van bestuur NMa*

De NMa ziet ons rapport als ondersteuning voor het feit dat de NMa probeert de effecten van haar tariefregulering inzichtelijk te maken, alsmede voor de wijze waarop de NMa deze effecten heeft berekend.

De NMa constateert dat de besparing voor afnemers volgens ons op juiste berekeningen is gebaseerd. De bescherming van de afnemers door de NMa heeft dus het berekende substantiële effect gehad, aldus de NMa. Onze aanbeveling om óók de effecten achteraf te berekenen met behulp van de tariefbesluiten, onderschrijft de NMa. Het klopt dat eventuele nacalculaties in deze tariefbesluiten zijn verwerkt. De NMa geeft aan er daarom voor te zullen zorgen dat in de toekomst ook deze berekeningswijze van de effecten van de tariefregulering inzichtelijk wordt gemaakt.

*4.4.3 Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij vinden het positief dat de NMa aankondigt ook de effecten achteraf inzichtelijk te zullen maken voor afnemers.

## 4.5 Aanbeveling 4: breedte tarieftaak NMa expliciteren

*4.5.1 Reactie minister van EZ*

De minister van EZ geeft in haar reactie aan dat de NMa ingevolge de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet bevoegd is om in onderzoeken de uitwerking van de tariefregulering in de praktijk na te gaan. Op grond daarvan kan de NMa binnen zijn eigen bevoegdheden ook de regulering aanpassen en – indien zij dat wenselijk acht – de minister van EZ adviseren over aanpassing van het wettelijke kader.
De NMa heeft volgens de minister bij de vaststelling van de nieuwe tarieven voor het transport van elektriciteit en gas rekening gehouden met de uitkomsten van het winstenonderzoek door aanpassing van zijn methode- en x-factorbesluiten van 2008. Dit betekent dat de transporttarieven zijn aangescherpt binnen het huidige wettelijke kader.

Daarnaast schrijft de minister – zoals ook vermeld in het rapport – dat zij een aanpassing van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voorbereidt. De NMa krijgt hiermee, in aanvulling op de normale tariefregulering, een aanvullende bevoegdheid om transporttarieven aan het begin van een reguleringsperiode aan te passen. De NMa zal tarieven die aan het einde van de reguleringsperiode niet in overeenstemming zijn met het efficiënte kostenniveau in één keer kunnen corrigeren naar het efficiënte niveau. De NMa zal van deze nieuwe bevoegdheid gebruik kunnen maken met voorafgaande instemming van de minister van EZ. De minister ziet het als haar verantwoordelijkheid om bij een dergelijk ingrijpende aanpassing een afweging te maken tussen de betaalbaarheid en de betrouwbaarheid van de netten.

In reactie op ons advies over de boekhoudkundige regels voor netbeheerders schrijft de minister dat de NMa – zoals ook in ons rapport is vermeld – op grond van het huidige wettelijk kader al over bevoegdheden beschikt. De minister van EZ ziet daarom vooralsnog geen aanleiding om de bevoegdheden van de NMa aan te passen. Zij geeft aan voortdurend in gesprek te zijn met de NMa over de praktische uitvoerbaarheid van zijn bevoegdheden.

*4.5.2 Reactie raad van bestuur NMa*

De NMa ziet onze aanbeveling aan de minister van EZ om de breedte van de tarieftaak van de NMa te expliciteren als een bevestiging van de innovatieve aanpak – door het uitvoeren van het winstenonderzoek – die de NMa heeft gevolgd bij de tariefregulering.

Als het gaat om de wettelijke bevoegdheid om onderzoeken als het winstenonderzoek uit te kunnen voeren, wil de NMa graag benadrukken dat zij ook nu al bevoegd is om dit soort onderzoeken uit te voeren. De NMa is namelijk in algemene zin belast met het toezicht op de elektriciteits- en gasmarkt en heeft bovendien de taak om de tarieven te reguleren. Vanuit dit perspectief is de NMa bevoegd om elk onderzoek uit te voeren dat bijdraagt aan een «betere» methode van regulering. Het gaat dan onder meer om onderzoeken naar de winsten, financierbaarheid, investeringen en afschrijvingen. Omdat de NMa bevoegd is, zijn de netbeheerders ook verplicht de daarvoor benodigde gegevens aan de NMa te verstrekken. De NMa benadrukt daarom dat het niet zo is dat zij voor elk onderzoek een aparte wettelijke grondslag nodig zou hebben.

De NMa noemt in haar reactie nog twee verzoeken voor uitbreiding van bevoegdheden. Ten eerste zou de NMa de bevoegdheid willen krijgen om x-factoren tussentijds – bij nieuwe feiten – aan te passen. Ten tweede zou de NMa graag zien dat niet alleen de *groep* waarvan de netbeheerder deel uitmaakt, maar vooral de netbeheerder *zelf* de verplichting krijgt om een volledige jaarrekening op te stellen. Ook na volledige splitsing maakt de netbeheerder immers nog deel uit van een – zij het kleinere – groep: het netwerkbedrijf dat ook andere, aan het netbeheer gerelateerde activiteiten verricht. Een afzonderlijke jaarrekening voor het *netbeheer* zou de uitvoering van het toezicht vergemakkelijken.

#### *4.5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister wijst op de aanvullende bevoegdheid die de NMa krijgt om – na toestemming van de minister – tarieven aan het begin van een reguleringsperiode aan te passen. In de te ontwikkelen visie zou de minister eveneens kunnen ingaan op de vraag hoe zij bij het verlenen van die toestemming de afweging tussen betaalbaarheid en betrouwbaarheid van de netten zal maken.

Het verheugt ons dat zowel de minister van EZ als de NMa thans op het standpunt staan dat onderzoeksresultaten zoals uit het winstenonderzoek als onderbouwing gebruikt kunnen worden voor eventuele aanscherping van de efficiencykorting in volgende reguleringsperioden. Opvallend is dat deze mogelijkheid door de NMa tot aan de conceptfase van dit rapport werd geproblematiseerd en dat dit als een van de problemen werd gezien om in de nieuwe reguleringsperiode tot een adequate efficiencykorting te komen.
Wij bevelen de Energiekamer aan dergelijk onderzoek periodiek uit te voeren en de resultaten als input voor haar regulering te gebruiken.

### 4.6 Overige opmerkingen in de reacties

#### *4.6.1 Terugvordering «overwinsten»*

In ons rapport citeren we de uitspraak van de minister van EZ en van de NMa dat het «niet wenselijk» is dat voordelen voor netbeheerders, die zijn ontstaan in een periode met soepele regulering, in latere periodes met extra hoge x-factoren worden teruggeven aan afnemers (deel 1, § 2.4).
De minister van EZ wijst erop dat aanpassingen in het reguleringskader alleen van toepassing zijn op toekomstige situaties.
De NMa benadrukt dat het binnen het huidige wettelijk kader niet *mogelijk* is, in plaats van «niet wenselijk», om voordelen van netbeheerders terug

te vorderen. De NMa komt na raadpleging van de landsadvocaat tot deze conclusie.

*4.6.2 Gevolgen «cross border lease»-constructies*

In ons rapport verwijzen we naar de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer dat de meerkosten van de «cross border leases» van de 110 en 150 kV-netten niet via tarieven ten laste van de afnemers zullen komen.
De minister van EZ belooft te overleggen met de NMa over de wijze waarop zijn recente besluiten ten aanzien van dit punt uitwerken.

### 4.7 Slotopmerking Algemene Rekenkamer

Wij merken op dat de ministers in hun reactie op ons onderzoek niet zijn ingegaan op het onderdeel van onze hoofdconclusie waarin wij de vraag opwerpen of de belangenafweging waartoe is besloten zich afdoende verdraagt met de Europese regelgeving. Ook zijn zij niet ingegaan op de vraag of de rolcombinaties van de betrokken minister(s) geen afbreuk doen aan het beoogde effect van de regulering: bescherming van de energieafnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerders, en een grotere efficiency met behoud van kwaliteit. Het blijft daardoor onzeker of na de door de minister van EZ aangekondigde wetswijziging de zorg die de afnemersorganisaties uitten in hun brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2008 (zie § 1.1), zal worden weggenomen.

**OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN**

| Plaats in deel 1 | Conclusies | Aanbevelingen aan bewindspersonen van EZ en Financiën | Toezeggingen bewindspersonen |
|---|---|---|---|
| § 3.1.1 en § 3.1.2 | Sturing minister van EZ aan tariefregulering van energienetbeheer is tot dusver niet gebaseerd op vooraf ontwikkelde visie.<br>Vraag is of belangenafweging waartoe op ad hoc-basis is besloten zich afdoende verdraagt met Europese regelgeving.<br>Vraag is ook of rolcombinaties van betrokken minister(s) en deze gang van zaken geen afbreuk doen aan beoogde effect van regulering: bescherming energieafnemers tegen monopoliepositie netbeheerders en grotere efficiency met behoud van kwaliteit.<br>Minister van EZ heeft zich soms afzijdig gehouden maar soms ook juist diep ingegrepen in reguleringsproces. | Minister van EZ moet duidelijke visie ontwikkelen op tariefregulering. In visie moet vastgelegd worden: (1) invulling systeemverantwoordelijkheid van minister voor tariefregulering enerzijds en beleidsverantwoordelijkheid voor tariefregulering en bredere energiebeleid anderzijds; (2) omstandigheden waaronder minister aanwijzingen aan Energiekamer kan geven en mate waarin minister wijze van regulering van individuele netbeheerders kan bepalen; (3) houdbaarheid van visie in Europees perspectief; (4) met aandeelhouderschap van overheden in netbeheer te dienen publieke belangen; (5) wijze waarop publieke belangen, zoals betaalbare prijzen voor energieafnemers, afgewogen worden tegen rendementsbelang van aandeelhouder en maatschappelijk belang van efficiënt netbeheer en goede kwaliteit en toekomstbestendigheid van energienet. | Minister van EZ zal in 2009 huidig reguleringskader voor netwerkbedrijven doorlichten om te bezien waar verbeteringen mogelijk zijn met het oog op innovatie, kwaliteit en efficiëntie. Daarin worden benutting en eventuele aanpassing van bevoegdheden van NMa bezien. Bij de doorlichting worden Energiekamer, marktpartijen en netbeheerders betrokken.<br><br>Over publiek aandeelhouderschap zal minister structureel overleg voeren met de aandeelhouders. |
| § 3.1.2 | Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de waarderingen voor regionale gas- en elektriciteitsnetwerken en de waardering voor het landelijke gasnet. | Minister van EZ en Energiekamer moeten nu gehanteerde systeem voor waardering netwerken en tot dusver geldende waardebepalingen heroverwegen. Ook moet Energiekamer waardering netwerken periodiek ijken aan verhouding tussen investeringen en afschrijvingen. Dit kan indicatie geven of de huidige waarderingen te hoog of te laag zijn. | |
| § 3.1.2 | Voordelen van tariefregulering voor energieafnemers zijn afgelopen tien jaar niet altijd bereikt door efficiencyverbetering bij netbeheerders, zoals bedoeling was. | | |
| § 3.1.2 | Energiekamer heeft sinds kort nieuwe manier om effecten van de regulering te meten. Deze geeft onvoldoende inzicht in voordelen voor afnemers. | Energiekamer moet, om inzicht te krijgen in effecten tariefregulering, bereikte voordelen voor afnemers ook achteraf berekenen en uitgangspunten van deze berekening transparant laten zijn voor afnemers. | Minister van EZ zal NMa vragen alternatieve voorstellen te ontwikkelen voor berekeningswijze effecten regulering. NMa zal zorgen dat ook door ons voorgestelde berekeningswijze wordt uitgevoerd. |
| § 3.1.2 | Energiekamer wil tariefreguleringstaak effectiever uit kunnen voeren maar wordt hierbij gehinderd door wettelijk reguleringskader, dat haar niet toestaat resultaten van eigen onderzoek naar effecten van regulering te gebruiken als onderbouwing voor nieuwe regulering. | Minister van EZ moet expliciteren hoe breed tarieftaak Energiekamer is. Energiekamer zou over bevoegdheid moeten beschikken om periodiek uitwerking van regulering na te gaan en op basis van uitkomsten daarvan de regulering moeten kunnen bijsturen. Wanneer minister dit ook vindt, moet zij taakomschrijving en bevoegdheden van NMa/Energiekamer aanpassen in desbetreffende wettelijke regelingen. Effectieve taakuitvoering door Energiekamer vereist mogelijk ook aanpassingen in boekhoudkundige regels voor netbeheerders. | |

| Plaats in deel 1 | Conclusies | Aanbevelingen aan bewindspersonen van EZ en Financiën | Toezeggingen bewindspersonen |
|---|---|---|---|
| | | | Minister van EZ treedt in overleg met NMa over wijze waarop recente besluiten uitwerken, gezien haar toezegging aan Tweede Kamer dat meerkosten van «cross border leases» van de 110 en 150 kV-netten niet via tarieven ten laste van afnemers komen. |

# DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

# 1 INLEIDING

## 1.1 Verzoek Tweede Kamer

Bij brief van 20 oktober 2008 heeft de Tweede Kamer een verzoek aan de Algemene Rekenkamer gedaan tot onderzoek naar de tariefregulering voor netwerkbedrijven (Tweede Kamer, 2008). Achtergrond van het verzoek van de Tweede Kamer was de brief van 4 september 2008 van zes afnemersorganisaties[6] aan de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer. In deze brief werd onder meer gesteld dat huishoudens en zakelijke afnemers tot minimaal 2010 teveel blijven betalen voor transport van gas en elektriciteit. De organisaties stelden daarom voor dat de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer zou verzoeken om onderzoek te doen naar de effectiviteit en robuustheid van de tariefregulering.

De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken geeft in het verzoek aan het van belang te achten dat de Algemene Rekenkamer een onafhankelijk en eigenstandig oordeel velt over het instrumentarium dat de minister van Economische Zaken (EZ) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).[7] ter beschikking staat bij de regulering van gas- en elektriciteitstarieven, alsmede over de werking van dit instrumentarium. De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kunnen door de Tweede Kamer worden gebruikt bij de besluitvorming over het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de gas- en elektriciteitswet.

De vragen die de Tweede Kamer ons stelde, luiden als volgt:
1. Hoe is het huidige reguleringskader ten aanzien van energietarieven vormgegeven, en wat zijn mogelijke knelpunten in dat kader?
2. Op welke wijze komt de NMa tot de berekende besparing van 1,9 miljard euro door efficiencyverbetering bij energiebedrijven?
3. In hoeverre is er inzicht te verkrijgen of toepassing van het reguleringskader heeft geleid tot een adequate efficiencykorting voor de huidige reguleringsperiode tot 2010?
4. In hoeverre zijn boekhoudkundige regels waaraan netbeheerders moeten voldoen, adequaat om de NMa in staat te stellen zijn tarieftoezicht goed in te vullen?
5. Wat is het verband tussen de hoogte van de winst en de waardering van de energienetten?

## 1.2 Afbakening

De vragen van de Tweede Kamer zijn uitgangspunt voor ons onderzoek. De vragen zijn door ons nader afgebakend voor praktische onderzoekbaarheid.
We hebben de periode 1 januari 2000 tot en met 31 december 2008 onderzocht. Daarbij hebben we, met het oog op de derde vraag van de Tweede Kamer, ook gekeken naar wat tot die einddatum was gedaan aan voorbereiding van de nieuwe reguleringsperioden.
We hebben ons niet beperkt tot de regulering van regionaal of landelijk netbeheer. Het is gebleken dat zowel bij het regionaal netbeheer als bij het landelijk netbeheer zaken spelen die wij onder de aandacht van de Tweede Kamer willen brengen.

[6] Dit waren de Consumentenbond, MKB Nederland, Vereniging Eigen Huis, Vereniging Energie, Milieu en Water, Aedes (vereniging van woningcorporaties) en de Nederlandse Woonbond.
[7] De Energiekamer van de NMa is aangewezen als «regulator» van de tarieven van het energienetbeheer.

### 1.3 Normen

Als basisnorm hanteren we de taak van de Energiekamer zoals omschreven in de Elektriciteitswet en de Gaswet en verder in de relevante EU-regelgeving. Verder hanteren we als norm de transparantie en accountability van de besluitvorming van de Energiekamer en de betrokken rijksonderdelen.
Ten slotte hanteren we de normatiek zoals die is ontwikkeld en toegepast in de rapporten van de Algemene Rekenkamer uit de reeks «Toezicht op markten».[8]

### 1.4 Leeswijzer deel 2

In deel 2 geven we onze onderbouwende onderzoeksbevindingen bij de vragen van de Tweede Kamer. In het schema op de volgende pagina is weergegeven in welk hoofdstuk welke vraag aan de orde komt.

[8] In deze reeks zijn verschenen *Zicht op de prestaties van de Autoriteit Financiële Markten bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel* (Algemene Rekenkamer, 2004) en *Toezicht op mededinging door de NMa* (Algemene Rekenkamer, 2007).

**Leeswijzer voor deel 2**

| Vragen Tweede Kamer | Plaats in deel 2 |
|---|---|
| **1a** Hoe is het huidige reguleringskader ten aanzien van energietarieven vormgegeven [en wat zijn mogelijke knelpunten in dat kader?] | Hoofdstuk 2<br>**Beschrijving reguleringsstelsel**<br>*In dit hoofdstuk bespreken we de achtergrond en inrichting van het stelsel van regulering zoals dit wordt uitgevoerd door de Energiekamer.*<br>[Knelpunten komen aan de orde in hoofdstuk 7] |
| **2** Op welke wijze komt de NMa tot de berekende besparing van 1,9 miljard euro door efficiencyverbetering bij energiebedrijven? | Hoofdstuk 3<br>**Totstandkoming besparing € 1,9 miljard**<br>*In dit hoofdstuk beoordelen we het verloop van de tariefregulering tot 2008.* |
| **3** In hoeverre is er inzicht te verkrijgen of toepassing van het reguleringskader heeft geleid tot een adequate efficiencykorting voor de huidige reguleringsperiode tot 2010? | Hoofdstuk 4<br>**Adequate efficiencykorting tot 2010?**<br>*In dit hoofdstuk inventariseren en beoordelen we de gevolgen van de meest recente besluiten in de tariefregulering.* |
| **4** In hoeverre zijn boekhoudkundige regels waaraan netbeheerders moeten voldoen, adequaat om de NMa in staat te stellen zijn tarieftoezicht goed in te vullen? | Hoofdstuk 5<br>**Boekhoudkundige regels en tarieftaak Energiekamer**<br>*In dit hoofdstuk beschrijven we de regels voor gegevensinwinning door de Energiekamer; we beoordelen of ze beantwoorden aan de doelen en hoe ze werken in de praktijk.* |
| **5** Wat is het verband tussen de hoogte van de winst en de waardering van de energienetten? | Hoofdstuk 6<br>**Hoogte winst en waardering energienetten**<br>*In dit hoofdstuk toetsen we in hoeverre de waardebepaling van de energienetwerken voorafgaand aan de regulering deugdelijk is geweest.* |
| **1b** [Hoe is het huidige reguleringskader ten aanzien van energietarieven vormgegeven en] wat zijn mogelijke knelpunten in dat kader? | Hoofdstuk 7<br>**Knelpunten en vraagstukken**<br>*In dit hoofdstuk bespreken we vier door ons gesignaleerde knelpunten en vraagstukken die samenhangen met de vormgeving van het reguleringsstelsel.* |

## 2 BESCHRIJVING REGULERINGSSTELSEL

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op het eerste deel van de eerste vraag van de Tweede Kamer:

*Hoe is het huidige reguleringskader vormgegeven?*

Ter beantwoording van deze vraag bespreken we de achtergrond en inrichting van het stelsel voor regulering van het energienetbeheer in Nederland, zoals dit wordt uitgevoerd door de Energiekamer van de NMa. Allereerst beschrijven we hoe het reguleringsstelsel past in het Europees en Nederlands beleid voor marktwerking in de energiesector (§ 2.2). Vervolgens beschrijven we hoe het stelsel werkt en wie de belangrijkste actoren erin zijn (§ 2.3–2.5). Daarna geven we een beeld van de invoering van de regulering en de problemen die zich hierbij hebben voorgedaan (§ 2.6).

### 2.2 Marktwerking in de energiesector

#### *2.2.1 EU-beleid voor Europese interne energiemarkt*

De tariefregulering voor het energienetbeheer is gebaseerd op het beleid van de Europese Unie (EU) om te komen tot een concurrerende interne markt voor energie. Om dat te bereiken heeft de EU in 1996 bepaald dat het beheer van energienetten in de lidstaten moest worden afgesplitst van de commerciële activiteiten van energiebedrijven, en dat er regelgevende instanties voor het netbeheer in de lidstaten moesten worden ingesteld.[9] Dit beleid is ook in Nederland geïmplementeerd.

#### *2.2.2 Nederlandse implementatie van het beleid*

Met de *Derde Energienota* (EZ, 1995) heeft het Nederlandse kabinet, conform het Europees beleid, gekozen voor marktwerking in de energiesector. In de nota werd de koers uitgezet voor een stapsgewijze invoering van concurrentie en privatisering. Volgens de Energienota zou de overheid zich in belangrijke mate uit de energiesector kunnen terugtrekken; de markt was beter in staat om efficiencywinst te behalen en concurrentie zou de prijzen doen dalen.

Een essentieel vereiste voor marktwerking in de energiesector is de introductie van «netbeheer» als een aparte bedrijfstak binnen de energiesector. Immers, als afnemers van energie moeten kunnen kiezen uit verschillende energieaanbieders, dan moeten de netbeheerders deze aanbieders tegen dezelfde voorwaarden toegang tot de gas- en elektriciteitsnetten verschaffen. Om die reden heeft de EU in een aantal richtlijnen geëist dat de beheerders van de transport- en distributienetten van gas en elektriciteit organisatorisch zouden worden afgesplitst van de energieproductie- en energieleveringsbedrijven.

In Nederland werd het beheer van de netten, de gelijke toegang op dat net en de geleidelijke introductie van keuzevrijheid voor afnemers geregeld in de Elektriciteitswet 1998 en in de Gaswet van 2000. In overeenstemming met de Europese richtlijnen eiste de wet nog slechts een organisatorische afscheiding. De netbeheerders bleven dochterondernemingen van de

[9] Voor elektriciteit: oorspronkelijk richtlijn 96/92/EG, inmiddels vervangen door richtlijn 2003/54/EG. Voor gas: oorspronkelijk richtlijn 98/30/EG, inmiddels vervangen door richtlijn 2003/55/EG. Op 19 september 2007 zijn twee nieuwe voorstellen bij het Europees Parlement ingediend die tot op heden nog niet zijn aangenomen, die de huidige richtlijnen moeten vervangen (COM (2007) 528 en COM (2007) 529).

energiebedrijven. In de praktijk bleven zij nog sterk vervlochten met de andere onderdelen van het concern.

In 2004 besloot de minister van EZ dat de afsplitsing van het netbeheer verder moest gaan. De achterliggende reden hiervoor was dat door schaalvergroting en fusies Nederlandse netwerken in buitenlandse handen dreigden te komen, hetgeen als onwenselijk werd gezien. Ook achtte de minister het voor het functioneren van de markt gewenst om de afsplitsing van het netbeheer verder door te voeren.

Op 23 november 2006 is de Wet onafhankelijk netbeheer (Won, ook wel de «splitsingswet» genoemd) ingevoerd. De Won bevat drie hoofdonderdelen, te weten:

1. De invoering van het «groepsverbod»: netwerkbedrijven mogen niet meer in hetzelfde concern zitten als de productie- en/of leveringsbedrijven. De aandelen in het netbeheer moeten bovendien in overheidshanden blijven.
2. De creatie van zogenaamde «vette» netbeheerders: zelfstandig opererende en toegeruste bedrijven die ten minste het economisch eigendom van de onder hun beheer staande netten hebben.
3. De overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten met een spanningsniveau van 110–150 kilovolt door de regionale netbeheerders aan TenneT, de beheerder van het landelijk elektriciteitstransportnet.

Het groepsverbod is vanaf 1 juli 2008 gefaseerd in werking getreden. Tot 1 januari 2011 hebben de energiebedrijven de tijd om zich te splitsen. Het tweede en derde onderdeel van de Won zijn al per 16 januari 2007 in werking getreden.

Met de Won is de afsplitsing van het netbeheer in Nederland verder gegaan dan nodig was om te voldoen aan de ontvlechtingseisen van de EU. Die eisten namelijk alleen een juridische (en geen economische) splitsing tussen het netbeheer en de productie en levering. Er zijn meer EU-lidstaten die hebben gekozen voor een dergelijke verdergaande afsplitsing. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft volledig onafhankelijke netwerkbeheerders voor elektriciteit. In zeven lidstaten zijn er volledig onafhankelijke netwerkbeheerders voor gas.

## 2.3 De Nederlandse netbeheerders

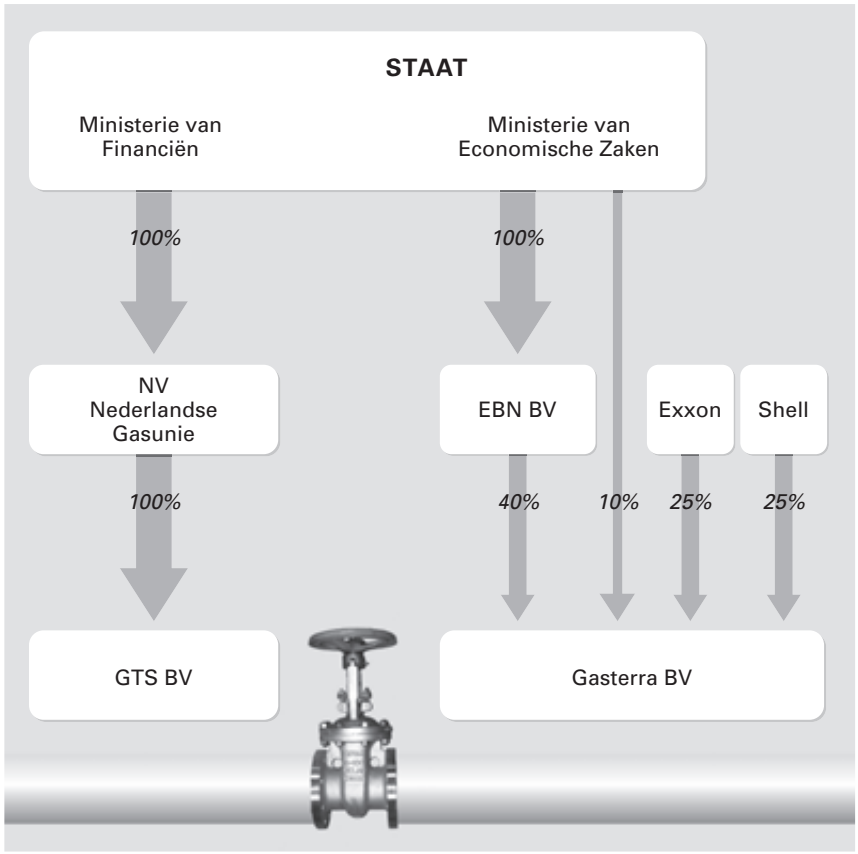
Nederland heeft twee landelijke energienetbeheerders: TenneT voor het elektriciteitsnet en Gas Transport Services BV (GTS) voor het gasnet. Daarnaast heeft Nederland een aantal regionale netbeheerders.
De landelijke netbeheerders verzorgen het transport van gas en elektriciteit voor in- en export en naar de regionaal opererende energiebedrijven. De distributie naar de eindafnemers loopt via de gas- en elektriciteitsnetten die onder regionaal beheer staan.
In deze paragraaf maken we kennis met de beide categorieën netbeheerders: de landelijke en de regionale netbeheerders. We gaan daarbij vooral in op het aandeelhouderschap van de overheid.

### *2.3.1 Landelijk gastransport*

GTS is de beheerder en eigenaar van het landelijke gastransportnet. GTS is een dochter van de Gasunie, die op haar beurt een 100%-deelneming is van de Nederlandse Staat.

Afgesplitst van dit landelijk gastransport functioneert het bedrijf dat zich bezighoudt met de handel in en de levering van gas: GasTerra. Ook dit is een onafhankelijke onderneming, die sinds 2005 geen onderdeel meer is van de Gasunie. Aandeelhouders zijn: de Staat (10%), Energiebeheer Nederland B.V. (EBN) (40%), Shell (25%) en Exxon (25%). Omdat EBN een 100%-deelneming is van de Staat, heeft de Staat feitelijk een belang van 50% in deze internationaal opererende gashandelsonderneming.

Figuur 1 **Aandelenverhoudingen Gasunie, GTS en GasTerra**




De Staat is aldus langs verschillende wegen aandeelhouder van zowel het binnenlandse gastransport (100%) als van de binnenlandse gasleverantie (50%). Het *beheer* van deze aandeelhouderschappen is verdeeld over twee ministers. Het aandeelhouderschap van GTS wordt beheerd door de minister van Financiën; de aandelen in GasTerra worden beheerd door de Directie Energiemarkt van het Ministerie van EZ.[10] Het dividend uit Gasunie (moederbedrijf van GTS) bedroeg over het boekjaar 2007 € 326 miljoen.

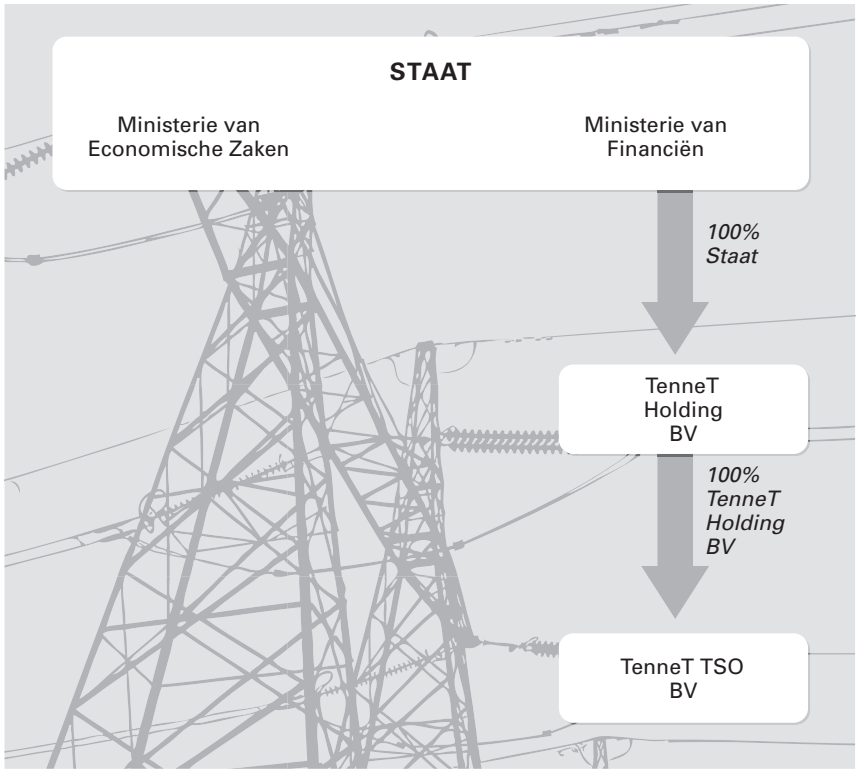
### *2.3.2 Landelijk elektriciteitstransport*

Voor het landelijk hoogspanningsnet is in 1998 de BV TenneT Transmission System Operator (kortweg TenneT) opgericht. Per 1 januari 2008 beheert TenneT niet alleen het landelijk hoogspanningsnet, maar ook de hoogspanningsnetten van de regionale netbeheerders.

[10] Voor deze verdeling van het beheer is gekozen omdat de staatsdeelneming in GasTerra nauw gerelateerd is aan het aardgaswinningsbeleid en dus als een «beleidsdeelneming» geldt. GTS geldt niet als een beleidsdeelneming.

De Staat is via een holding de enige aandeelhouder in TenneT. Figuur 2 geeft de concernstructuur van TenneT en het staatsaandeel weer.

Figuur 2 **Aandelenverhoudingen TenneT**




Het beheer van het aandeelhouderschap van TenneT wordt uitgevoerd door de minister van Financiën. Het dividend voor de Staat uit TenneT bedroeg over het boekjaar 2007 € 27 miljoen.

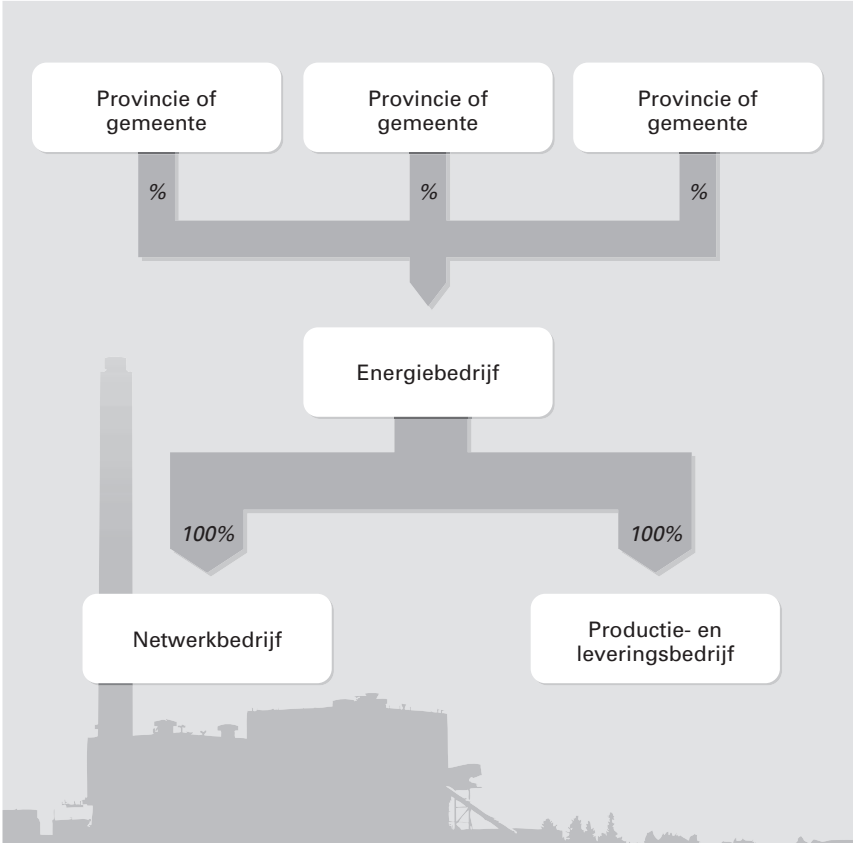
*2.3.3 Regionale netbeheerders*

Regionaal wordt gas en elektriciteit naar de eindafnemers vervoerd via de distributienetten van de regionale netbeheerders. Nederland kent twaalf regionale netbeheerders waarvan er vier alleen gasnetwerken beheren en de overige zowel gas- als elektriciteitsnetwerken. De drie grootste regionale netbeheerders zijn *Liander* (voorheen Continuon Netbeheer; beheerder van het gas- en elektriciteitsnet van Nuon in Friesland, Gelderland, Noord-Holland, Flevoland en in een deel van Zuid-Holland), *Stedin* (voorheen Eneco Netbeheer; beheerder van het gas- en elektriciteitsnet van Eneco in de Randstad, provincie Utrecht en de Zuid-Hollandse eilanden) en *Enexis* (voorheen Essent Netwerk; beheerder van het energienetwerk van Essent in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland).

In bijlage 1 is een figuur opgenomen met de precieze territoria waarin de twaalf netbeheerders actief zijn.

Alle regionale netwerkbeheerders zijn afzonderlijke rechtspersonen, waarvan de aandelen in handen zijn van een energiebedrijf (zoals Nuon, Essent en Eneco). Via hun aandelen in de energiebedrijven zijn de provincies en gemeenten de eigenaars van de netwerkbedrijven (zie figuur 3).

Figuur 3 **Concernstructuur energiebedrijven en regionale netwerkbedrijven: huidige situatie**




De aandelen in de energiebedrijven zijn in handen van provincies en gemeenten. De netbeheerbedrijven zijn (zolang de Wet onafhankelijk netbeheer niet geheel geëffectueerd is) volledige dochters van energiebedrijven.

Op grond van de Won (de «splitsingswet») zullen alle netbeheerders op termijn geheel afgesplitst moeten zijn van de commerciële onderdelen van de energieconcerns. Wanneer de splitsing van energiebedrijven volledig is, hetgeen nu voorzien is voor 2011, zal de situatie er globaal uitzien zoals weergegeven in figuur 4 op de volgende pagina.

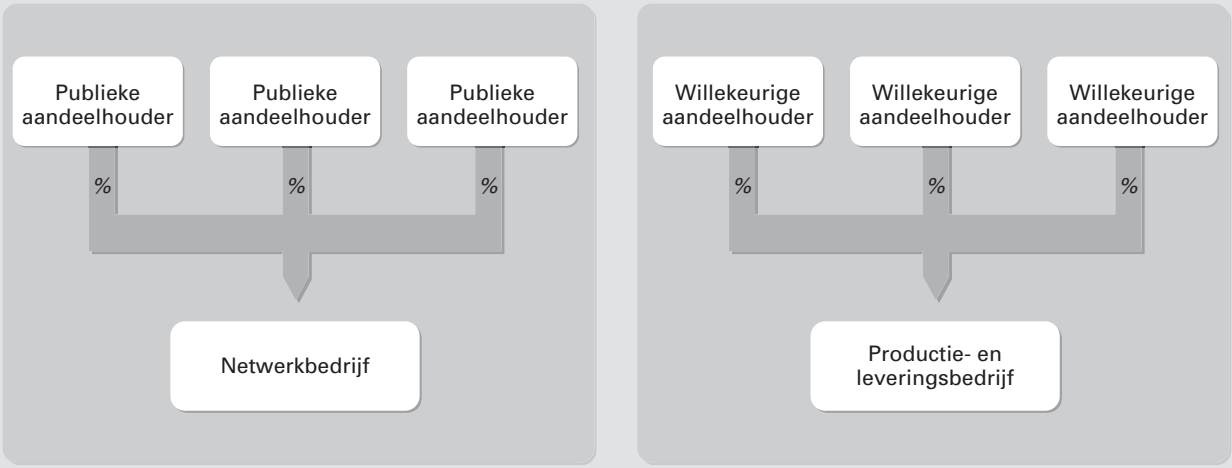
## 2.4 Regulering van de netbeheertarieven

### *2.4.1 Energiekamer als tariefregulator*

Het beheer van de energienetten in ons land vormt een monopolie: afnemers kunnen niet kiezen voor het netwerk van een andere netbeheerder. Om misbruik van deze monopoliepositie door netbeheerders te voorkomen, heeft de EU de lidstaten opgedragen om *regulators* voor de tarieven van het netbeheer in te stellen. In Nederland is de Energiekamer van de NMa sinds 1998 de tariefregulator voor het energienetbeheer.

De Energiekamer (voorheen de Directie Toezicht energie, DTe) begon in 1998 als onderdeel van het Ministerie van EZ en was belast met de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

Figuur 4 **Concernstructuur energiebedrijven en regionale netwerkbedrijven: situatie na volledige splitsing in 2011**




Na 2011 zullen de aandelen in de netwerkbedrijven rechtstreeks in handen komen van provincies en gemeenten. De productie- en leveringsbedrijven kunnen willekeurige aandeelhouders hebben. Publiek aandeelhouderschap is hier niet voorgeschreven.

Per 1 juli 2005 werd DTe als aparte afdeling ondergebracht bij de NMa.[11] Daarbij is tevens voor de NMa een raad van bestuur ingesteld, die als zelfstandig bestuursorgaan op afstand van de politiek opereert.
De bevoegdheden van de Energiekamer werden vanaf dat moment neergelegd bij de raad van bestuur van de NMa. Het personeel van de NMa – en dus ook dat van de Energiekamer – werkt onder het gezag van de raad van bestuur, maar is in dienst van het Ministerie van EZ.

De kerntaak van de Energiekamer is om jaarlijks de tarieven vast te stellen die energienetbeheerders in rekening mogen brengen bij de afnemers van gas en elektriciteit. Misbruik van de monopoliepositie van netbeheerders moet op die manier worden voorkomen. De tariefregulering dient daarnaast een tweede doel: de netbeheerders moeten erdoor gestimuleerd worden om *efficiënter* te gaan werken.

De tariefregulering van het energienetbeheer moet overigens worden onderscheiden van het algemene mededingingsbeleid gericht op de energiesector, waarvoor niet de Energiekamer maar de NMa verantwoordelijk is.

### *2.4.2 Aansturing Energiekamer door minister van EZ*

De minister van EZ is verantwoordelijk voor het beleid ter zake van de tariefregulering van het energienetbeheer. Vanuit die verantwoordelijkheid stuurt de minister de Energiekamer aan. Deze aansturing gebeurt op drie manieren:
- de minister van EZ stelt de wettelijke kaders vast waarbinnen de Energiekamer opereert.
- de minister van EZ voert regelmatig overleg met de NMa en de Energiekamer.
- de minister kan aanwijzingen («beleidsregels») geven aan de Energiekamer voor de uitoefening van haar taak.

[11] In het vervolg spreken we steeds van de Energiekamer.

De werkzaamheden van de Energiekamer worden periodiek door de minister van EZ geëvalueerd.

## 2.5 Het reguleringsstelsel

De Energiekamer hanteert twee enigszins verschillende systemen voor de tariefregulering: één voor het landelijk energietransport en één voor het regionaal energietransport. In onze beschrijving die hierna volgt (§ 2.5.1) gaan we uit van het stelsel voor het regionale netbeheer. In § 2.5.3 beschrijven we de verschillen met het reguleringssysteem voor het landelijk netbeheer.

### *2.5.1 Maatstafconcurrentie: reguleringssysteem voor regionaal netbeheer*

Tariefregulering van het netbeheer dient twee doelen:
1. bescherming van de afnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerder;
2. grotere efficiency bij de netbeheerders met behoud van kwaliteit.

We beschrijven in deze paragraaf het systeem van tariefregulering dat de Energiekamer hanteert om deze doelen te bereiken bij de regionale elektriciteits- en gasnetbeheerders. Dat systeem wordt «maatstafconcurrentie» genoemd. De essentie daarvan is dat de Energiekamer een bepaald bedrag aan inkomsten per eenheid getransporteerde energie vaststelt, dat als maatstaf voor alle gas- of elektriciteitsnetbeheerders binnen een van tevoren bepaalde periode (de «reguleringsperiode») zal gelden.
Het maatstafconcurrentiesysteem dat wordt toegepast op het landelijk elektriciteitsnetbeheer verschilt in sommige opzichten van het systeem dat wordt toegepast op het gasnetbeheer.

*Regulering inkomsten via tarieven*
Om de doelen van de tariefregulering te bereiken begrenst de Energiekamer de *inkomsten* van de netbeheerders zodanig dat zij op of onder het inkomstenniveau komen te liggen dat voor een efficiënte netbeheerder genoeg is om al zijn *kosten* te dekken. Dat inkomstenniveau van een efficiënte netbeheerder stelt de Energiekamer als *maatstaf* voor alle netbeheerders.
Dat zijn inkomsten op deze wijze begrensd zijn, dwingt de inefficiënte netbeheerder tot grotere efficiency, want als hij er niet in slaagt om zijn kosten tot onder de inkomstengrens te laten zakken, maakt hij verlies.

De inkomsten van de netbeheerders bestaan uit de *tarieven* die zij innen bij de afnemers van hun transportdiensten. Een netbeheerder hanteert doorgaans afzonderlijke tarieven voor verschillende soorten energietransport, bijvoorbeeld per spanningsniveau. Het hoort tot zijn vrijheid om hierin bedrijfsmatige keuzes te maken.
Om ervoor te zorgen dat de inkomsten van een netbeheerder niet boven het toegelaten niveau komen, beoordeelt de Energiekamer de tariefvoorstellen die deze netbeheerder aan de Energiekamer voorlegt. Het criterium dat de Energiekamer hierbij hanteert, is dat de *totale* inkomsten van de netbeheerder niet boven de maatstaf mogen uitkomen.
De Energiekamer berekent per dienst hoeveel inkomsten de netbeheerder waarschijnlijk daarmee zal behalen (mede op basis van de volumegegevens ter zake uit het voorgaande jaar). De som hiervan vormt de *inkomsten* van de netbeheerder. Als die inkomsten boven de maatstaf uitkomen, stelt de Energiekamer de maximale tarieven naar rato lager vast.

Ervan uitgaande dat de netbeheerder daadwerkelijk het geschatte volume energie zal transporteren, liggen zijn inkomsten hiermee vast.

**Toegestane inkomstenniveau gerelateerd aan volume**

Het toegestane inkomstenniveau voor elke netbeheerder is gerelateerd aan een geschatte hoeveelheid door hem getransporteerde energie per tariefgroep. Als de hoeveelheid energie die hij daadwerkelijk transporteert groter is, zullen zijn toegelaten inkomsten natuurlijk ook hoger zijn. Als de daadwerkelijk getransporteerde hoeveelheid energie geringer is, zullen zijn toegelaten inkomsten ook lager zijn.

Het percentage waarmee de inkomsten van een netbeheerder gedurende de reguleringsperiode moeten veranderen, wordt de *x-factor* genoemd. Een x-factor van 3% betekent dat de inkomsten van die netbeheerder in de komende periode met 3% moeten dalen ten opzichte van de inkomsten uit de achterliggende periode. Een negatieve x-factor, bijvoorbeeld – 2%, betekent dat de tariefinkomsten van de netbeheerder in kwestie met 2% mogen stijgen. Dat kan voorkomen als de inkomsten van een netbeheerder onder het niveau liggen dat de Energiekamer voor een efficiënte netbeheerder verantwoord acht.

*Bepalen van de maatstaf*
Om te bepalen wat de maatstaf is waarmee inkomsten van de netbeheerders worden vergeleken, bekijkt de Energiekamer de informatie die zij van de netbeheerders heeft ontvangen over de kostenniveaus per eenheid getransporteerde energie. De Energiekamer vergelijkt die kosten, waarbij zij rekening houdt met het feit dat de netbeheerders de investeerders van het vermogen in het bedrijf een vergoeding betalen voor dit vermogen: rente voor vreemd vermogen en een redelijk dividend voor aandeelhouders (samen: «rendement»; meer hierover in hoofdstuk 6). Vervolgens kiest de Energiekamer een «model-netbeheerder» als uitgangspunt. Het criterium voor die keuze is in 2008 overigens gewijzigd:
- Tot en met 2007 koos de Energiekamer als maatstaf de meest efficiënte netbeheerders.
- Met ingang van 2008 kiest de Energiekamer als maatstaf de gemiddelde efficiëntie van alle netbeheerders.

De Energiekamer kiest hiervoor omdat er – volgens de Energiekamer – dan voor méér bedrijven een reële mogelijkheid bestaat om de beoogde efficiencywinst gedurende de reguleringsperiode te bereiken en te behouden. Daarmee ontstaat er volgens de Energiekamer voor meer bedrijven een prikkel om efficiënter te gaan werken.

De volgende stap is dat de Energiekamer bepaalt met welk percentage de kosten van de als norm beschouwde netbeheerder nog kunnen dalen om op een efficiënter niveau van bedrijfsvoering uit te komen. In bijlage 2 hebben we dit proces uitgebreider beschreven.

*Besluiten Energiekamer*
Een reguleringsperiode duurt tussen de drie en de vijf jaar. Het regionaal gasnetbeheer en het regionaal elektriciteitsnetbeheer worden afzonderlijk van elkaar geregeld. Hetzelfde geldt voor het landelijke gas- en het landelijke elektriciteitsnetbeheer.
Voor elk van deze categorieën netbeheerders moet de Energiekamer gedurende een reguleringsperiode *vier typen reguleringsbesluiten* nemen:

*1. Methodebesluit*
In het methodebesluit legt de Energiekamer vast hoe zij voor de komende reguleringsperiode de efficiencymaatstaf berekent. Zij legt in dit besluit vast hoe de kostenstructuren van de netbeheerders worden vergeleken, welke kosten wel en welke niet meegerekend worden, welk gewicht er aan bepaalde kostenbestanddelen wordt gegeven, en met welke percentages onderdelen van de kostenstructuur nog kunnen dalen. Ten slotte houdt ze ook rekening met de te verwachten inflatie. Wat resulteert is een efficiënt kostenniveau dat in de komende periode als maatstaf zal gelden voor de hele groep netbeheerders.

*2. X-factorbesluit*
De Energiekamer wil dat de inkomsten van netbeheerders niet hoger uitvallen dan het inkomstenniveau dat correspondeert met de maatstaf. Had een netbeheerder in de vorige reguleringsperiode hogere inkomsten dan de maatstaf, dan zullen ze in deze periode moeten dalen; deze netbeheerder krijgt dan door de Energiekamer een *efficiencykorting* opgelegd. Waren de inkomsten juist lager dan de maatstaf, dan mogen ze stijgen; deze netbeheerder mag in de komende periode hogere tarieven berekenen.
Het percentage dat de inkomsten van een netbeheerder moeten toe- of afnemen, wordt door de Energiekamer de *x-factor* genoemd.
Voor elke netbeheerder wordt één x-factorbesluit genomen voor de hele reguleringsperiode. Pas aan het eind van de periode hoeven de inkomsten het beoogde niveau te hebben bereikt. Er is bewust voor gekozen de netbeheerders enige tijd te geven om zich aan de maatstaf aan te passen.

*3. Volumebesluit*
Omdat netbeheerders verschillende productcategorieën hebben moet de Energiekamer per productcategorie een maximaal tarief vaststellen. Om dat te kunnen doen moet zij bepalen hoeveel gas of elektriciteit er met het transport van elk van de productcategorieën gemoeid is. Deze reken-volumes voor de verschillende tariefdragers stelt de Energiekamer voor aanvang van een reguleringsperiode vast in een *volumebesluit.* De volumes worden geschat op basis van de laatst bekende gerealiseerde volumes van de betreffende netbeheerder.

**Volumebesluit ook belangrijk voor netbeheerder**

Nauwkeurige schatting van de volumes energie die getransporteerd zullen worden is belangrijk voor een netbeheerder. Als er in de periode die de Energiekamer als basis voor haar schatting gebruikt, bijzondere omstandigheden waren (een extreem koude of juist zachte winter bijvoorbeeld), dan zou dat een ongewenst effect op de tariefmaxima kunnen hebben. Voor netbeheerders is dus ook het volumebesluit van groot belang.

*4. Jaarlijks tariefbesluit*
De jaarlijkse tariefbesluiten per netbeheerder vormen de vertaling van de toegelaten inkomsten van elke netbeheerder naar de uiteindelijke tarieven per product- of tariefgroep die deze netbeheerder aan afnemers mag berekenen.
Via jaarlijkse tariefbesluiten kunnen tussentijds correcties worden aangebracht. Voor elk jaar van de reguleringsperiode krijgt elke netbeheerder dus een nieuw tariefbesluit, waarin zijn tarieven zo zijn gesteld dat zijn totale inkomsten jaarlijks dichter bij het niveau van de maatstaf komen te liggen. Zo geleidt de Energiekamer de inkomsten van de netbeheerders geleidelijk naar het efficiënte kostenniveau.

**Waarom tariefverschillen per netbeheerder voor dezelfde productgroep?**

De tariefmaxima per productgroep kunnen tussen netbeheerders verschillen. Dit komt door de geleidelijkheid waarmee de inkomsten van de netbeheerders naar het niveau van de maatstaf worden geleid. Immers, hoe ver de inkomsten van een netbeheerder moeten dalen om op de maatstaf te komen verschilt, afhankelijk van de hoogte van zijn inkomsten in de laatste periode. Een netbeheerder wiens inkomsten ver boven de maatstaf lagen zal zijn tarieven in drie grote stappen zien dalen. Een netbeheerder die slechts weinig boven de maatstaf zat, hoeft slechts met kleine stapjes naar de maatstaf geleid te worden.

*Procedure van een reguleringscyclus samengevat*
De regulering voor de vier categorieën netbeheerders (regionaal gasnetbeheer, regionaal elektriciteitsnetbeheer, landelijk gasnetbeheer, landelijk elektriciteitsnetbeheer) vergt per categorie afzonderlijk de volgende besluiten van de Energiekamer:

- in elke reguleringsperiode per categorie netbeheerders een methodebesluit;
- in elke reguleringsperiode per netbeheerder een x-factorbesluit en een volumebesluit;
- elk jaar per netbeheerder een tariefbesluit.

### *2.5.2 Beoogde effecten van het reguleringskader*

De feitelijke winst die een netbeheerder maakt is bij tariefregulering afhankelijk van hoe ver de netbeheerder zijn bedrijfsvoeringskosten per eenheid «output» omlaag kan krijgen (en dus efficiënter wordt).
Hoewel de netbeheerders winst kunnen behalen door hun kosten gedurende de reguleringsperiode lager te laten uitkomen dan het door de Energiekamer vastgestelde efficiënte kostenniveau, is dit voordeel van tijdelijke aard. De Energiekamer zal in de volgende reguleringsperiode namelijk vaststellen dat het efficiënte niveau kennelijk lager ligt dan ingeschat, en door middel van extra efficiencykortingen (leidend tot lagere tariefmaxima) de inkomsten van de netbeheerders op dat niveau normeren.
Het is dus slechts één periode dat de «koplopers» deze winst kunnen maken. De rest van de bedrijven is gedwongen om de efficiencywinst van de anderen te volgen, anders zullen ze in de nieuwe periode verlies maken.
De bedoeling van dit systeem is dat de netwerkbedrijven een prikkel krijgen om efficiënter te werken, maar tevens dat – op termijn – het voordeel hieruit doorgegeven wordt aan de *afnemers,* in de vorm van lagere tarieven.
Tegelijkertijd wordt ook de afnemer beschermd tegen de monopoliepositie van de netbeheerder. Door dit systeem betaalt de afnemer niet meer dan nodig is voor een efficiënt netbeheer.

### *2.5.3 Verschillen in regulering van landelijk netbeheer*

Hoewel de hoofdprincipes van maatstafregulering ook voor het landelijke netbeheer gelden, zijn er enkele belangrijke verschillen met de regulering van de regionale netbeheerders. Er bestaan daarnaast verschillen tussen de regulering die de Energiekamer toepast op de landelijke elektriciteitsnetbeheerder TenneT enerzijds en de landelijke gasnetbeheerder GTS anderzijds.

*Internationale benchmark*
Voor landelijke netbeheerders ontbreekt een binnenlandse vergelijkingsgroep. Daarom maakt de Energiekamer voor het landelijke elektriciteitsnetbeheer gebruik van een internationale *benchmark*, waarbij TenneT vergeleken wordt met een geselecteerde groep van vergelijkbare netbeheerders in het buitenland. De Energiekamer gaat uit van de aanname dat TenneT even efficiënt kan opereren als de meest efficiënte netbeheerder uit de internationale vergelijkingsgroep, gecorrigeerd voor landspecifieke factoren die de bedrijfsvoeringskosten beïnvloeden.[12]
Bij het gasnetbeheer bleken de resultaten van een internationaal efficiencyonderzoek vooralsnog onvoldoende bruikbaar om als benchmark voor GTS te dienen. Voor GTS hanteert de Energiekamer daarom een efficiencykorting die nog niet op basis van een benchmark is bepaald. De Energiekamer streeft ernaar om in een volgende reguleringsperiode wél met een benchmark te kunnen werken.

*Omzetregulering*
Met ingang van 2004 wordt TenneT ook als het gaat om de volumes getransporteerde energie op een iets andere wijze gereguleerd dan de regionale netbeheerders. De essentie van het verschil is dat TenneT te maken kan hebben met fluctuerende volumes, zonder dat ze daar veel aan kan veranderen. TenneT is immers afhankelijk van de vraag naar elektriciteit van de regionale netbeheerders, voor wie ze de tussenpersoon vormt in de verbinding met de elektriciteitsproductiecentrales.
Terwijl de Energiekamer bij de regionale netbeheerders de tarieven bepaalt op basis van geschatte volumes – *for better or for worse* – mag TenneT eventuele lagere of hogere gerealiseerde volumes verrekenen in de tarieven voor het volgende jaar.
De Energiekamer duidt deze variant van regulering, die alleen voor TenneT geldt, aan als «omzetregulering».

*Vergoeding voor aanmerkelijke investeringen*
Een derde aspect waarop niet alle netbeheerders eenzelfde behandeling van de Energiekamer krijgen betreft de regeling voor «aanmerkelijke investeringen».
In principe mogen netbeheerders elke investering die nuttig en noodzakelijk is voor de binnenlandse afnemer doorberekenen in de tarieven.
De beoordeling of een investering aan dit criterium van nut en noodzaak voldoet, maakt de Energiekamer op het moment dat de investering in gebruik wordt genomen. De Energiekamer bekijkt dan eveneens of de investering voldoende efficiënt is uitgevoerd.
Voor TenneT en de regionale netbeheerders hanteert de Energiekamer in geval van «aanmerkelijke» investeringen een andere procedure. Aanmerkelijke investeringen zijn bijzondere en omvangrijke investeringen in het netwerk. De Energiekamer beoordeelt aanmerkelijke investeringen op verzoek al *vooraf* op nut en noodzaak voor de binnenlandse afnemer.

Bij aanmerkelijke investeringen kan de netbeheerder dus van tevoren al zekerheid krijgen dat de investering in zijn tarieven zal mogen worden doorberekend. Voor welk bedrag hij dat zal mogen doen, wordt echter pas bepaald nadat de Energiekamer heeft beoordeeld of de investering op een efficiënte manier heeft plaatsgevonden.
Een tweede verschil met normale investeringen is dat aanmerkelijke investeringen, na de ingebruikname, ook tussentijds (zodra er een nieuw tariefbesluit gemaakt wordt) tot tariefaanpassing kunnen leiden. Bij gewone investeringen is dat pas in de volgende reguleringsperiode aan de orde.

[12] Opgemerkt moet worden dat de internationale selectie van netbeheerders op bijvoorbeeld het punt van wetgeving, omgeving, marktsituatie en informatie, minder goed onderling vergelijkbaar is dan de binnenlandse regionale netbeheerders. Daardoor is het werken met een internationale benchmark aanzienlijk moeilijker dan met de binnenlandse maatstafregulering.

Op regionaal niveau heeft honorering van een verzoek tot tussentijdse tariefverhoging in verband met een aanmerkelijke investering tot dusver nog niet plaatsgevonden. TenneT heeft al wel aanmerkelijke investeringen gehonoreerd gekregen.

Voor GTS kent de Gaswet de systematiek van aanmerkelijke investeringen niet. De beoordeling van grote investeringen van GTS vindt dus in principe pas plaats *na* ingebruikname; eenmaal goedgekeurd laat de Energiekamer deze investeringen pas vanaf de eerstvolgende reguleringsperiode in de tarieven doorwerken.

*2.5.4 Kwaliteitsbeleid*

Behalve de efficiency van de netbeheerders wil de Energiekamer ook de kwaliteit van de netwerken verbeteren. Daartoe is in en om het stelsel van tariefregulering ook een kwaliteitscomponent opgenomen. Die omvat vier onderdelen:

1. de q-factor: een bonus of een aftrek in de voor netbeheerders vastgestelde tariefinkomsten op grond van hun kwaliteitsprestaties (de kwaliteit wordt gemeten in het aantal storingsminuten);
2. de compensatieregeling: afnemers hebben automatisch recht op een vergoeding van de netbeheerder bij langdurige stroomuitval;
3. de technische codes: voorschriften voor de inrichting en het beheer van het netwerk;
4. de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten: verplicht kwaliteitsmanagement van de netwerken door de bedrijven.

We lichten deze vier onderdelen hieronder kort toe.

*Ad 1. Q-factor*
In de tariefregulering voor elektriciteitsnetten is naast de x-factor voor efficiency tevens een outputfactor voor de kwaliteit meegenomen: de q-factor. De kwaliteit wordt gemeten via het aantal storingsminuten waarin de levering aan afnemers stilligt. De Energiekamer becijfert welke netbeheerder meer storingsminuten had en welke minder.
Op grond van hun kwaliteitsprestaties zoals uitgedrukt in de q-factor krijgen de netwerkbedrijven een bonus of een aftrek in de voor hen toegelaten tariefinkomsten. De q-factor is dus – naast de efficiency-maatstaf, de inflatie en de x-factor – bepalend voor de hoogte van de toegestane tariefinkomsten van de netbeheerders.
De q-factor maakt het mogelijk voor bedrijven om op efficiency én kwaliteit te sturen in hun bedrijfsvoering. De q-factor is vanaf 2005 vastgesteld voor alle regionaal netbeheerders elektriciteit.

Hoewel de Gaswet ook q-factoren noemt, heeft de Energiekamer ervoor gekozen deze factor voor gasnetten niet toe te passen. De Energiekamer meent dat de veiligheidsrisico's bij gasstoringen te groot zijn om toe te staan dat er calculerend wordt omgegaan met veiligheid.

*Ad 2. Compensatieregeling*
Een andere waarborg voor kwaliteit is de compensatieregeling. Deze regeling zorgt ervoor dat afnemers automatisch recht hebben op een vergoeding van de netbeheerder bij langdurige stroomuitval. Dit betreft alleen de elektriciteitsnetbeheerders.
Per 1 april 2007 is de compensatieregeling verscherpt, met hogere compensatiebedragen bij kortere stroomstoringsduur. De verscherping is

bedoeld om netbeheerders een sterkere financiële prikkel te geven om problemen op het netwerk snel op te lossen.

*Ad 3. Technische codes*
Een derde waarborg voor kwaliteit is gelegen in de zogenoemde technische codes. Dit zijn technische voorschriften voor de inrichting en het beheer van het netwerk waaraan netbeheerders zich moeten houden. Er zijn afzonderlijke technische codes voor het gasnet en voor het elektriciteitsnet.

*Ad 4. Kwaliteits- en capaciteitsdocumenten*
Een vierde manier van kwaliteitsbewaking vormen de «kwaliteits- en capaciteitsdocumenten» (KCD's) die netbeheerders moeten opstellen. Een KCD bevat gegevens over de leeftijd en de conditie van de netten, een risicoanalyse en een beschrijving van het kwaliteitsbeheersingssysteem. Netwerkbedrijven worden met de verplichte opstelling van deze documenten gedwongen om de kwaliteit van hun netwerken te bewaken op basis van actuele gegevens en dus niet op basis van periodieke vervanging, zoals voorheen gebeurde.
Het opstellen van KCD's is voorgeschreven in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. De Energiekamer ziet erop toe dat deze wettelijke regeling door de netbeheerders wordt nageleefd. Met dit systeem beogen de minister van EZ en de Energiekamer de efficiency in de kwaliteitszorg voor het energienet te verbeteren.

## 2.6 Bijna tien jaar regulering

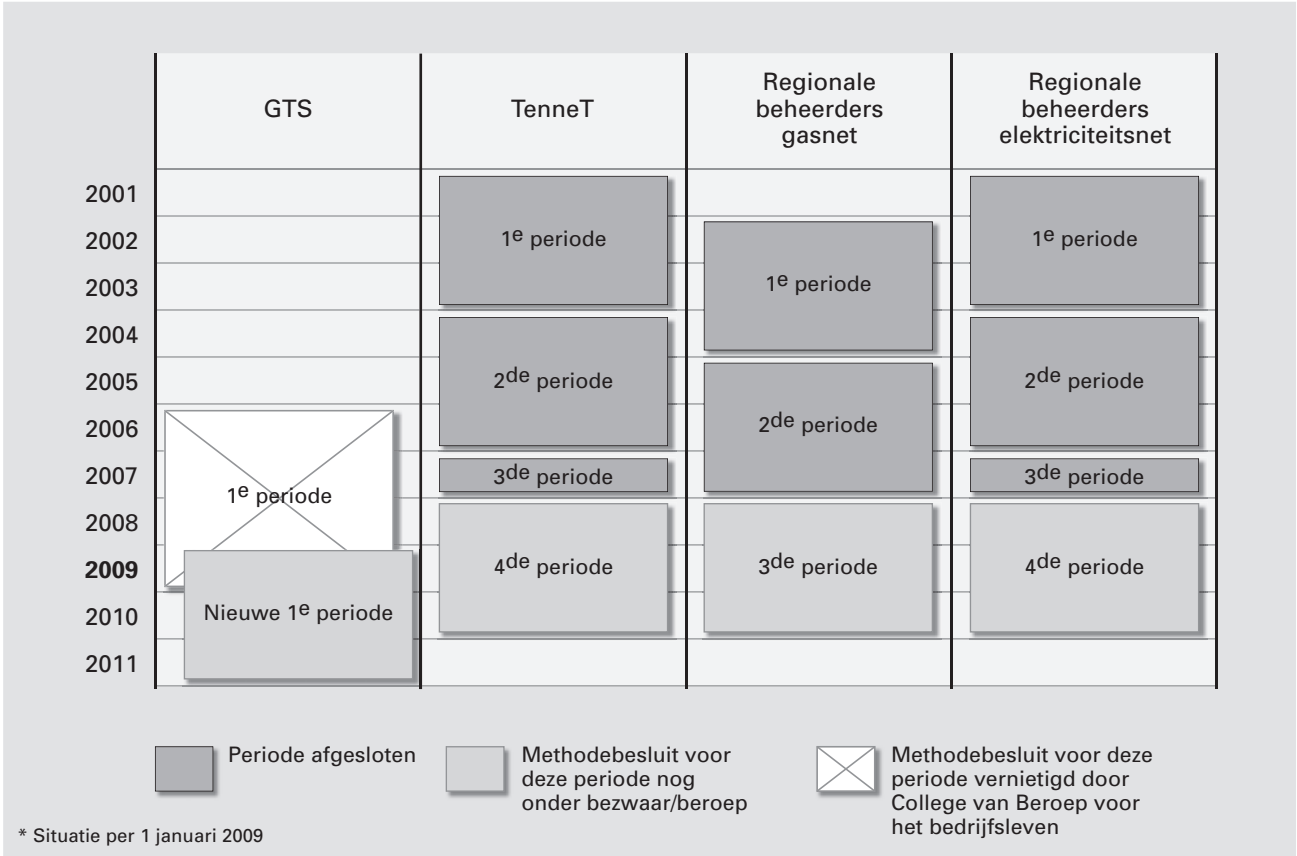
Bij de afsluiting van ons onderzoek bestond tariefregulering voor het energienetbeheer bijna tien jaar. De ontwikkeling van de regulering in die tien jaar is van belang om de huidige inrichting van het stelsel en de knelpunten en vraagstukken daarin te begrijpen. In deze paragraaf geven we daarom de belangrijkste mijlpalen in die tien jaar geschiedenis.
Als houvast laten we in figuur 5 (zie volgende pagina) de reguleringsperioden zien die voor de vier categorieën netbeheerders hebben gegolden. We hebben tevens de voor die perioden geldende (gemiddelde) x-factoren aangegeven.
Uit figuur 5 blijkt dat de derde reguleringsperiode voor het landelijk en het regionaal elektriciteitsnetbeheer slechts één jaar duurde. Dit was in de Won bepaald omdat met ingang van 2008 TenneT het beheer over de regionale hoogspanningsnetten kreeg (zie § 2.2.2).

### *2.6.1 Problemen in de beginfase*

De implementatiefase van het reguleringsstelsel voor de energienetbeheertarieven die begon in 1998, verliep uiterst moeizaam. Dit had verschillende oorzaken.

*Systeemkeuzes bij de start van het reguleringstelsel*
De opzet van het reguleringsstelsel ligt vast in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De uitwerking van dit reguleringsstelsel heeft de minister van EZ aan de Energiekamer overgelaten. Bij de inrichting van dit stelsel heeft de Energiekamer een aantal systeemkeuzes gemaakt die in de praktijk moeilijk werkbaar bleken.

Figuur 5 **Reguleringsperioden***




* Situatie per 1 januari 2009

Zo koos de Energiekamer er bij de eerste reguleringsperiode voor de regionale netbeheerders (2001–2003) voor om bij de bepaling van de x-factoren niet uit te gaan van de inkomsten die de netbeheerders hadden in 2000, maar van die in 1996 (geïndexeerd). Zo meende de Energiekamer snelle tariefwijzigingen vlak voor de introductie van regulering vóór te zijn. In de praktijk bleek het echter bijzonder moeilijk om de netbeheer-inkomsten in 1996 te isoleren van de totale inkomsten van de toen nog geïntegreerde energiebedrijven.
Ook koos de Energiekamer ervoor om de waardering van de netwerken van de netbeheerders te baseren op de oorspronkelijke kostprijzen ervan gedurende de ontstaansgeschiedenis van deze netten, verminderd met de in die tijd gepleegde afschrijvingen en geïndexeerd voor inflatie. In de praktijk bleken met name de regionale netwerkbedrijven de administraties uit zo'n ver verleden lang niet allemaal meer compleet te hebben. Deze distributienetten waren soms meer dan vijftig jaar oud en de administraties uit het verre verleden waren incompleet, onvergelijkbaar of zoekgeraakt (bijvoorbeeld als gevolg van de vele fusies van oorspronkelijk vaak kleine netwerkbedrijven). Meestal hadden de bedrijven slechts van de laatste vijf à tien jaar goede data. We merken daarbij op dat het zo lang bewaren van deze gegevens nooit verplicht was geweest.

*Harde koers Energiekamer*
In de eerste reguleringsperiode was de ambitie bij de Energiekamer om de efficiency in het netbeheer snel te verbeteren groot. Ook had de

Energiekamer een sterke drang om zich onafhankelijk van de sector te positioneren.
De Energiekamer begon met het voornemen de sector «kort, goed en hard» te reguleren. De bedoeling was om de bedrijfsvoering van de sector snel op een efficiënt niveau te brengen. Tegelijkertijd was er de vrees dat men zich door de sector zou laten «inpakken». Daarom meed de Energiekamer het overleg met de sector.
Het resultaat was dat er van meet af aan sprake was van een gepolariseerde verhouding tussen de Energiekamer en de energiebedrijven.

*Bezwaren en beroepen*
In september 2000 stelde de Energiekamer de eerste x-factoren (efficiencykortingen) vast. Deze betekenden voor de meeste energiebedrijven een flinke verlaging van de tarieven.
In reactie op de zware efficiencykortingen stelden de meeste energiebedrijven onmiddellijk bezwaar in bij de Energiekamer. Op grond van het in het bestuursrecht geldende principe van *non reformatio in peius* (vrij vertaald: geen verslechtering ten opzichte van de bestreden beschikking), hadden energiebedrijven niets te verliezen met het maken van bezwaar: ze konden er nooit slechter van worden.
Alle energiebedrijven gingen er met het besluit op bezwaar inderdaad op vooruit; sommige meer dan andere. De energiebedrijven waren echter nog steeds ontevreden met het resultaat en ze stelden daarom beroep in bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb).
In augustus 2002 stelde de Energiekamer nieuwe x-factoren vast, gebaseerd op geactualiseerde data van de netbeheerbedrijven. De nieuwe besluiten leidden tot weer een ronde bezwaren.

De vele bezwaarprocedures trokken een zware wissel op de capaciteit van de Energiekamer, die nog verzwaard werd door de beroepsprocedures die vrijwel alle netbeheerders instelden bij het CBb.

In november 2002 werd het x-factorbesluit dat de Energiekamer had opgesteld voor de regionale gasnetbeheerder RENDO vernietigd door het CBb. Het CBb deed dit niet vanwege de hoogte van de x-factor, maar op grond van het feit dat de Elektriciteitswet 1998 individuele x-factoren niet zou toestaan.
De uitspraak van het CBb vormde een ernstige complicatie voor de implementatie van de tariefregulering. Immers, de Energiekamer had alle x-factorbesluiten voor de regionale netbeheerders gebaseerd op individuele x-factoren en deze dreigden nu allemaal vernietigd te worden. De Energiekamer trok daarop alle besluiten in en ging in overleg met de netbeheerders om uit de impasse te komen.
De door het CBb gesignaleerde onduidelijkheid in de Elektriciteitswet 1998 is overigens later gerepareerd met de Overgangswet Elektriciteitproductiesector (OEPS).

### *2.6.2 Overeenkomsten van 2003*

Na de vernietiging van het x-factorbesluit voor RENDO is de Energiekamer een andere koers gaan volgen. De tegenstellingen tussen de sector en de Energiekamer waren hoog opgelopen en de regulering dreigde daardoor te worden lamgelegd. De minister van EZ besloot tot een wisseling van directie bij de regulator en benoemde een voormalig algemeen directeur van TenneT en statutair directeur van de Samenwerkende Elektriciteitspro-

ductiebedrijven (SEP), als directeur van de Energiekamer. In plaats van confrontatie te zoeken koos de Energiekamer nu voor de dialoog.

Met de regionale netbeheerders werden in 2003 twee overeenkomsten gesloten, één voor het regionaal elektriciteitsnetbeheer en één voor het regionaal gasnetbeheer.
De x-factoren kwamen door de onderhandelingsopzet minder streng uit dan de Energiekamer bij de start van de regulering voor ogen had.
In de overeenkomsten werd ook de waardering van de netten vastgelegd (zie hierover hoofdstuk 6) en het percentage afgesproken dat de Energiekamer bij de bepaling van de maatstaf meeneemt als «redelijk rendement» voor de netbeheerder. Verder kregen de netbeheerders de toezegging dat als de efficiencyverbetering van de netbeheerders zou achterblijven bij de afgesproken maatstaf, een nacalculatie zou plaatsvinden.
In de overeenkomsten werd ten slotte nog bepaald dat de Energiekamer de methode- en x-factorbesluiten zou vaststellen conform de inhoud van de overeenkomst, tegenover acceptatie van die besluiten door de sector. Bij afwijking van de overeenkomst zouden de netwerkbedrijven vrij zijn om bezwaar of beroep in te stellen.
Derden, zoals afnemers, waren geen partij bij de overeenkomst en bleven vrij om de besluiten van de Energiekamer aan te vechten.

**Ingedekt tegen beroep**

Voor het geval derden beroep in zouden stellen tegen op basis van de overeenkomsten tot stand gekomen reguleringsbesluiten, was in de overeenkomsten geregeld dat wanneer een besluit waarvoor in de overeenkomsten afspraken waren gemaakt, zou worden verworpen door de rechter, de Energiekamer een nieuw besluit zou nemen waarin «zoveel als mogelijk hetzelfde eindresultaat voor de netbeheerders wordt bereikt, inclusief de relatieve positieve ten opzichte van andere netbeheerders» (DTe, 2003a; 2003b).

De overeenkomsten betroffen de regulering van de periodes 2000–2003 en 2004–2006 voor het regionaal elektriciteitsnetbeheer, en de periodes 2002–2004 en 2005–2007 voor het regionaal gasnetbeheer. Echter, doordat er ook afspraken in zijn opgenomen over de startwaarden van de netten en over de nacalculatie bij achterblijvende productiviteitsverbetering (verrekend vanaf 2007), werken de overeenkomsten ook nu nog door in de afnemerstarieven.
Nillesen (2008) heeft uitgerekend dat de efficiencywinst door de overeenkomsten ruim de helft geringer is uitgevallen dan door de Energiekamer bij de onderhandelingen was voorzien. Hij schrijft dit vooral toe aan de toepassing van het hiervoor besproken beginsel *non reformatio in peius*. Hierdoor viel de x-factor per netbeheerder aanzienlijk bescheidener uit dan de Energiekamer aanvankelijk beoogde.

Bij het sluiten van de overeenkomsten kondigde de directeur van de Energiekamer aan dat de Energiekamer, nadat enige jaren ervaring zou zijn opgedaan met de x-factoren, onderzoek zou doen naar de winsten van de netbedrijven om te bezien of de regulering zou moeten worden aangepast. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in 2007 en is bekend geworden onder de naam «winstenonderzoek».

*2.6.3 Winstenonderzoek 2007*

In 2007 heeft de Energiekamer het *Onderzoeksrapport inzake de winsten van energiebedrijven* uitgebracht (NMa, 2007c). Het rapport wordt doorgaans aangeduid als het «winstenonderzoek» en richtte zich op het regionaal netbeheer gas en elektriciteit. De wetgeving schrijft een dergelijk winstenonderzoek niet voor; de Energiekamer heeft het op eigen initiatief uitgevoerd. Dit ontbreken van een wettelijke basis had tot gevolg dat het de Energiekamer veel moeite kostte om de voor het onderzoek benodigde gegevens te verzamelen (zie hoofdstuk 5). Ook waren er daardoor maar beperkte mogelijkheden om de conclusies voor de tariefregulering te gebruiken (zie hoofdstuk 4).

Aanleiding om in 2007 het winstenonderzoek uit te voeren waren enerzijds klachten van netbeheerders dat de regulering hen onvoldoende financiële armslag liet, en anderzijds de berichten over enorme winsten van energiebedrijven die in de pers verschenen. Met het onderzoek wilde de Energiekamer beter zicht krijgen op de feitelijke winsten in de sector. Ook wilde de Energiekamer door middel van dit onderzoek de reguleringssystematiek evalueren door de effectiviteit ervan te onderzoeken. De Energiekamer onderzocht de met het netbeheer behaalde winst over 2004 en 2005 van vier netwerkbedrijven.[13]

In het rapport concludeert de Energiekamer dat de vier onderzochte energiebedrijven met de gereguleerde activiteiten (het netbeheer) over 2004 en 2005 meer winst hebben behaald dan het normrendement waarmee in het kader van de regulering was gerekend. Dit verschil in winst is veroorzaakt door vijf factoren die, aldus het onderzoek, alle zijn toegestaan binnen de wettelijke kaders en de toen vigerende reguleringssystematiek. Het winstverschil is daarmee volgens de Energiekamer rechtmatig behaald.

Twee van de vijf factoren, te weten «kostenefficiëntie» en «tariefcorrecties» acht de Energiekamer in overeenstemming met de bedoeling van het reguleringsstelsel. Deze rendementsverhogende effecten ziet de Energiekamer daarom als *wenselijk*.

- De eerste factor «kostenefficiëntie» betreft hogere winst die is bereikt doordat de netbeheerder kans heeft gezien zijn bedrijfsvoeringskosten per hoeveelheid getransporteerde energie meer te laten dalen dan werd verwacht met de x-factor (het «verslaan van de x-factor»). Deze mogelijkheid om winst te behalen heeft het stelsel nodig, omdat hierin de prikkel voor netwerkbedrijven zit om hun efficiency te vergroten.
- De tweede factor «tariefcorrecties» betreft hogere inkomsten die zijn toe te schrijven aan correcties op de x-factor die de Energiekamer heeft gemaakt bij de vaststelling van de tariefbesluiten van 2004 en 2005.

Deze verklaringen zijn goed voor 30% van de door de Energiekamer geconstateerde hogere winsten. De overige winsten (70%) zijn volgens het onderzoek veroorzaakt door drie factoren die weliswaar binnen het kader blijven van het reguleringsstelsel, maar die niet op die manier waren bedoeld. De Energiekamer betitelt die winsten als «onwenselijk». Deze drie factoren zijn:

*1. Verschillen tussen regulerings- en commerciële boekhouding*
Om financiële prestaties van de netbeheerders goed met elkaar te kunnen vergelijken, is in het reguleringsstelsel bepaald dat energienetbeheerders instructies krijgen die voorschrijven *hoe* ze hun financiële gegevens

[13] Dit zijn de vier grootste regionale netbeheerders: Continuon (inmiddels Liander), Essent Netwerk (inmiddels Enexis), Eneco (inmiddels Stedin) en Delta, gezamenlijk goed voor circa 90% van de aansluitingen.

moeten aanleveren bij de Energiekamer: de regulatorische accounting-regels (RAR). De RAR geven een uniforme omschrijving van diverse financiële begrippen zoals afschrijvingen, kosten en dergelijke.
De Gas- en de Elektriciteitswet laat de bedrijven echter vrij om hun commerciële boekhouding zélf volgens andere, bedrijfseconomische beginselen in te richten. In de praktijk gebeurt dit ook. Dat heeft tot gevolg gehad dat in het winstenonderzoek van de Energiekamer begrippen uit twee werelden met elkaar zijn vergeleken: de *winsten* van de netwerkbedrijven en het *normrendement* volgens de regulering.

Met name in de waardering van activa blijken substantiële verschillen te bestaan. Deze verschillen tussen de RAR en de commerciële standaarden op het gebied van de waardering van de netten leiden ook tot grote verschillen tussen normrendement en winst, hetgeen de Energiekamer onwenselijk acht. De verschillen tussen de commerciële boekhouding en het rendement volgens de RAR verklaren 30% van de door de Energiekamer vastgestelde hogere winsten. In hoofdstuk 5 en 6 van dit deel 2 gaan we specifiek op deze aspecten in.

*2. Volumegroei*
In de regulering maakt de Energiekamer van te voren een schatting van de hoeveelheid gas respectievelijk elektriciteit die netbeheerders zullen transporteren in een bepaalde periode. Als de werkelijke volumes afwijken van de geschatte volumes, dan leidt het verschil tot meer of minder omzet (inkomsten). In de praktijk is gebleken dat de werkelijke volumes vrijwel altijd hoger waren dan de schattingen. Deze volumegroei heeft extra winst voor de bedrijven tot gevolg gehad, die bij nauwkeuriger schattingen niet zou zijn gerealiseerd. Van dit soort winst door volumegroei is sprake bij ongeveer 25% van de door de Energiekamer geconstateerde hogere winsten.

*3. Geleidelijkheid van de terugloop naar het efficiënte niveau*
Aangezien het voor netbeheerders in het algemeen niet mogelijk is om hun bedrijfsvoeringskosten direct terug te brengen naar een efficiënt niveau, krijgt een netbeheerder een reguleringsperiode lang de tijd om efficiënter te gaan werken en toe te werken naar het beoogde efficiënte kostenniveau. Dat hierdoor de inkomsten per volume pas na verloop van tijd op het efficiënte niveau komen, is onderdeel van het systeem.
De bedrijven moeten de tijd krijgen om de door de efficiencykorting afgedwongen veranderingen door te voeren.
In het winstenonderzoek is echter gebleken dat de rendementen die netbeheerders behalen als gevolg van deze factor aanzienlijk zijn. In de praktijk bleken de bedrijven sneller dan verwacht in staat hun kosten te verlagen, waardoor de geleidelijkheid eigenlijk overbodig was en alleen maar extra winst opleverde. Dit type winst, dat ongeveer 15% van de in het winstenonderzoek geconstateerde hogere winsten uitmaakt, is volgens de Energiekamer niet in overeenstemming met de bedoeling van de regulering.

In hoofdstuk 3 en 4 gaan we na in hoeverre de Energiekamer en de minister van EZ acties hebben ondernomen om de gebleken ongewenste consequenties van de regulering te verhelpen.
In hoofdstuk 5 bespreken we de moeilijkheden waarop de Energiekamer is gestuit bij het verzamelen van de voor het winstenonderzoek benodigde gegevens.

*2.6.4 Introductie tariefregulering landelijk elektriciteitsnetbeheer*

Het landelijk elektriciteitsnetbeheer door TenneT is in 2001 onder de regulering door de Energiekamer gebracht. Voor de eerste reguleringsperiode zag de Energiekamer af van een benchmarkaanpak voor TenneT (zie hiervoor § 2.5.3), omdat goede vergelijkingsgegevens op dat moment nog ontbraken. De x-factor (i.e. het percentage van de doelmatigheidskorting) werd in plaats van op de benchmark geënt op buitenlandse reguleringservaringen met efficiëntieverbetering.

*2003: Internationale benchmark en omzetregulering*
In 2003 stelde de Energiekamer een methodebesluit voor TenneT vast, geldend voor de reguleringsperiode 2004 tot en met 2006. Hiertoe had de Energiekamer onderzoek laten uitvoeren naar hoogspanningsnetwerken in het buitenland, om een benchmarkbenadering te kunnen toepassen. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode was dat de Energiekamer voor TenneT de doelmatigheidskorting niet (zoals bij de andere netbeheerders) op de inkomsten per volume ging berekenen, maar op de *omzet*. In § 2.5.3 hebben we de kenmerken van deze variant van reguleren beschreven.

*«Cross border lease»-constructies*
Sinds 1 januari 2008[14] omvat het landelijk hoogspanningsnet ook de netten met een spanningsniveau tussen 110 en 150 kV. Deze netten zijn derhalve met ingang van 1 januari 2008 onder beheer van TenneT gekomen.
Een probleem bij deze beheersoverdracht vormen zogenaamde «cross border lease»-constructies op een aantal van de netten die overgedragen moesten worden. Cross border lease houdt – vrij vertaald – in dat een net op papier in handen komt van een buitenlandse investeerder, maar de netbeheerder het nog gewoon mag blijven gebruiken. In bijlage 3 hebben we een gedetailleerde beschrijving van de «cross border lease»-constructie opgenomen.
Sommige «cross border lease»-contracten verbieden dat het net door de Nederlandse netbeheerder aan een ander wordt overgedragen. Vanwege de complicaties die hierdoor kunnen ontstaan, is in de Won bepaald dat formele overdracht van het beheer van deze netten aan TenneT slechts vereist is voor zover de «cross border lease»-contracten dit toestaan. Zelfs dan vormen de contracten nog vaak een vertragende factor, aangezien de buitenlandse investeerders wel akkoord moeten gaan met de overdracht. Pas als dat rond is, kan de minister instemming geven aan de benoeming van TenneT tot beheerder van deze netten.

De netten waarvoor «cross border lease»-contracten de overdracht uitsluiten, hoeven vooralsnog niet aan TenneT te worden overgedragen.

De meerkosten die TenneT na overname van het beheer maakt voor de «cross border lease»-constructies, mag ze verrekenen in de tarieven. Uiteindelijk (direct of indirect via de regionale netbeheerders, die ook afnemers zijn bij TenneT) komen deze kosten dus bij de afnemers terecht. De minister had de Tweede Kamer toegezegd dat de kosten van deze constructies niet bij de afnemers terecht zouden komen.

[14] In de Won is hiertoe artikel 10 lid 3 Elektriciteitswet gewijzigd.

**Overdracht HS-netten en cross border lease**

De overdracht van de hoogspanningsnetten en de cross border lease contracten leidden bij de regulering van TenneT tot een complicatie. In een zienswijze van TenneT bij het ontwerp-methodebesluit 2008–2010 stelde TenneT dat zij dient te worden gecompenseerd voor meerkosten die gerelateerd zijn aan «cross border lease»-overeenkomsten (hierna: CBL-overeenkomsten). TenneT vindt namelijk dat zij geen voordelen heeft behaald uit deze overeenkomsten, maar juist alleen maar nadelen ondervindt van het feit dat ándere netbeheerders dergelijke CBL-overeenkomsten hebben gesloten.
De Energiekamer was het met deze zienswijze eens, en heeft het methodebesluit hierop aangepast.
Met de Tweede Kamer was afgesproken dat de kosten die de CBL's met zich meebrengen, ten laste blijven van de energiebedrijven die de CBL-contracten zijn aangegaan en daar ook de voordelen van hebben genoten (EZ, 2006a: 19). Ook ingevolge artikel IXA, eerste lid van de Won is het de netbeheerders verboden om kosten die voortvloeien uit een CBL-overeenkomst door te berekenen aan afnemers.
De overdracht brengt nu kosten met zich mee, die TenneT op de afnemers mag verhalen. De directe afnemers van TenneT zijn de regionale netbeheerders en grootverbruikers. De Energiekamer reguleert alleen de inkomsten en niet de kostenstructuren van de regionale netbeheerders. Alle regionale netbeheerders krijgen, als afnemer van TenneT, met deze extra kosten te maken. Dit betekent dat deze meerkosten de maatstaf zullen beïnvloeden: de efficiencykorting wordt minder streng vastgesteld dan dat had gekund zonder deze kosten.

### *2.6.5 Introductie tariefregulering landelijk gasnetbeheer*

Het landelijk gastransport is pas in 2005 onder het stelsel van tariefregulering door de Energiekamer gebracht. Voor die tijd gaf de Energiekamer richtlijnen die de Gasunie (waaruit op 1 juli 2005 GTS voortkwam) in acht diende te nemen bij het opstellen van indicatieve tarieven en voorwaarden. Aan de hand van de richtlijnen zijn door de Gasunie tariefdalingen doorgevoerd van 6,5% in 2001 en 5% in de jaren 2002 tot en met 2005.

Door aanpassing van artikel 82 lid 1 van de Gaswet heeft de Energiekamer in 2005 ook voor het landelijk gastransport de taak gekregen om de tarieven te reguleren. Het eerste methodebesluit waarmee zij invulling aan deze taak gaf, trad in werking op 1 januari 2006. De Energiekamer stelde in dit besluit de x-factor voor GTS vast op 4,2% per jaar voor de jaren 2006 tot en met 2009. Het methodebesluit werd vastgesteld voor de periode 2006 tot en met 2009, maar haalde deze einddatum niet. Eind 2006 is dit methodebesluit door het CBb vernietigd nadat GTS beroep had aangetekend (zie ook § 2.6.1).

**Uitspraak CBb onverwacht**

Eén van de beroepsgronden van GTS was dat het methodebesluit te weinig prikkel voor investeringen bevatte. Het CBb is op deze bezwaren als zodanig niet ingegaan. Het CBb heeft het besluit vernietigd omdat het oordeelde dat de Gaswet geen wettelijke grondslag biedt voor omzetregulering, wel voor tariefregulering per afzonderlijke taak. Het methodebesluit bood volgens het CBb voor afnemers onvoldoende zekerheid over de uiteindelijke hoogte van de verschillende tarieven van GTS. Naar het oordeel van het CBb dienen niet de totale inkomsten gereguleerd te worden maar de concrete tarieven op afzonderlijke diensten.
Net als bij de vernietiging van het x-factorbesluit bij het regionaal netbeheer betrof ook deze vernietiging de interpretatie van de wet, waarbij het CBb is afgeweken van de interpretatie die door de Energiekamer en GTS werd gedeeld.

Na de vernietiging van het methodebesluit kondigde de minister van EZ een nieuw reguleringskader voor het landelijk gastransport aan. Doordat

de totstandkoming van dit nieuwe reguleringskader veel langer duurde dan was verwacht, concludeerde de Energiekamer dat vervanging van het vernietigde methodebesluit voor de oorspronkelijke reguleringsperiode 2006–2009 geen optie meer was. Zij heeft toen besloten het nieuwe methodebesluit een looptijd te geven van 2009–2012. In de hoofdstukken 4 en 6 van dit deel 2 gaan we uitgebreid in op deze kwestie.

## 3 TOTSTANDKOMING BESPARING € 1,9 MILJARD

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de tweede vraag van de Tweede Kamer:

*Op welke wijze komt de NMa tot de berekende besparing van € 1,9 miljard door efficiëntieverbetering bij energiebedrijven?*

Deze vraag refereert aan het «winstenonderzoek» uit 2007, waarin de Energiekamer stelde dat met de reguleringssystematiek over de periode 2001–2007 € 1,9 miljard bespaard is. In dit hoofdstuk zullen we inzichtelijk maken hoe de Energiekamer dit bedrag van € 1,9 miljard heeft berekend. We laten ook zien van welke aannames de Energiekamer bij die berekening is uitgegaan. Het standpunt van de afnemersorganisaties, die beweren dat afnemers juist ruim € 1,0 miljard te veel hebben betaald, komt eveneens aan bod.
Vervolgens bespreken we hoe de besparing van € 1,9 miljard moet worden geduid: gaat het hier inderdaad om efficiëntieverbetering of zijn de kosten van de energiebedrijven door andere factoren omlaag gegaan?

### 3.2 Berekening besparing

#### *3.2.1 Twee methoden*

De Energiekamer heeft tot nu toe twee methoden gebruikt om inzichtelijk te maken wat de besparing is die door middel van regulering wordt bereikt.

1. In de eerste methode wordt na vaststelling van de tariefbesluiten berekend hoe groot de besparing is. De basis voor de tariefbesluiten bestaat uit de x-factorbesluiten met verwerking van eventuele correcties of nacalculaties die de Energiekamer heeft vastgesteld. Het voordeel van deze methode is dat de berekening van de besparing het meest overeenkomt met het bedrag dat afnemers aan tarieven betalen. Het nadeel van deze methode is dat pas achteraf duidelijk wordt hoeveel er is bespaard.
   Deze methode heeft de Energiekamer toegepast in het «winstenonderzoek» van 2007. Door aan de hand van tariefbesluiten terug te kijken heeft de Energiekamer bepaald dat de besparing op het regionaal netbeheer over de periode 2001–2007 € 1,9 miljard is.

2. Bij toepassing van de tweede methode, die in het jaarverslag van 2008 zal worden gehanteerd, maakt de Energiekamer gebruik van de x-factorbesluiten die ze per periode heeft vastgesteld. In de x-factorbesluiten stelt de Energiekamer de totale inkomsten voor afzonderlijke netbeheerders vast voor een reguleringsperiode. Het voordeel van deze methode is dat de Energiekamer aan het begin van een reguleringsperiode uitspraken kan doen over de besparing tot en met het eind van de periode. Een ander voordeel is dat deze methode voor de Energiekamer eenvoudiger is dan de eerste methode, omdat alleen de x-factorbesluiten nodig zijn; de (jaarlijkse) tariefbesluiten hoeven dan niet apart te worden geanalyseerd. Het nadeel is dat eventuele correcties die de Energiekamer doorvoert na vaststelling van de x-factorbesluiten, niet terugkomen in deze berekende besparing. De besparing is daarmee dus minder zuiver.

De Energiekamer berekent in het vervolg via de tweede methode de gerealiseerde besparing, omdat dit aansluit bij de systematiek die de NMa in haar gehele organisatie toepast. Volgens deze methode bedraagt de besparing in de periode 2001–2007 voor de regionale netbeheerders niet € 1,9 miljard maar € 2,6 miljard. Als TenneT in de berekening wordt meegenomen komt de totaalbesparing uit op € 2,8 miljard.[15] De Energiekamer heeft GTS niet meegenomen in de berekening, omdat er voor GTS nog geen methodebesluit gold over die periode. Wel zijn voor GTS in die periode de tarieven gereguleerd.

Als de Energiekamer inderdaad in de toekomst de tweede methode toepast, waarbij de besparing van tevoren («prospectief») wordt berekend met x-factorbesluiten en niet achteraf op basis van de tariefbesluiten, zal het voor afnemers lastiger worden om te bepalen in welke mate zij feitelijk voordeel hebben gehad bij de regulering. Na de x-factorbesluiten aangebrachte tariefcorrecties en nacalculaties worden bij de prospectieve methode immers niet meegenomen, omdat deze vooraf niet bekend zijn.

Wij hebben geen uitvoerig onderzoek gedaan naar de hoogte van doorgevoerde nacalculaties en correcties. Een eerste indruk is echter dat een behoorlijk aantal correcties uitvalt in het voordeel van netbeheerders en daarmee in het nadeel van afnemers. De berekening geeft dus geen goed beeld van de besparing voor de afnemers. Een voor afnemers realistisch beeld van de besparing die de regulering hun biedt in de vorm van lagere tarieven, ontstaat pas wanneer de Energiekamer het vooraf ingeschatte bespaarde bedrag achteraf zou actualiseren aan de hand van tariefbesluiten.

**Nacalculaties en tariefcorrecties**

Ter illustratie beschrijven we hier twee situaties waarin tariefcorrecties hebben plaatsgevonden. Zulke correcties worden opgenomen in het tariefbesluit, na vaststelling van de x-factorbesluiten, en kunnen worden meegenomen wanneer de Energiekamer de besparing achteraf berekent op basis van de tariefbesluiten («eerste methode»). Tariefcorrecties worden echter niet meegenomen wanneer de Energiekamer alleen de x-factorbesluiten gebruikt, en op die manier de tariefdalingen *vooraf* inzichtelijk maakt («tweede methode»).
In de overeenkomsten tussen de Energiekamer en regionale netbeheerders uit 2003 is afgesproken dat over de jaren vanaf 2007 een tariefcorrectie zou worden doorgevoerd als de productiviteitsverbetering van netbeheerders over de periode 2004–2006 anders zou uitvallen dan van tevoren was ingeschat. Het verschil tussen de geschatte en werkelijke productiviteitsverandering zou met 0,5% verlaagd worden, zo werd afgesproken, hetgeen een voordeel betekende voor de netbeheerders. De mogelijkheid tot nacalculatie voor productiviteitsverandering is inmiddels overigens afgeschaft op verzoek van de netbeheerders.
Bij de regionale elektriciteitsnetbeheerders bleek de productiviteitsverbetering in diezelfde periode achter te blijven bij de schatting. Zij hadden daarom recht op een verhoging van de tarieven met in totaal € 139 miljoen. Deze verhoging wordt thans verrekend in de tarieven voor de periode 2007–2009.
Bij de regionale gasnetbeheerders bleek de productiviteit juist verder verbeterd dan geschat. Zij hebben daarom een tariefverlaging opgelegd gekregen van in totaal € 63,5 miljoen. Dit bedrag wordt via tariefbesluiten verwerkt in de reguleringsperiode 2008–2010.

### *3.2.2 Aannames*

Zoals gezegd zal de Energiekamer voortaan de besparingen van tevoren berekenen (volgens de «prospectieve» methode). De Energiekamer zet deze geschatte besparing af tegenover de situatie zónder regulering. Ze

[15] Bij TenneT betreft het gereguleerde inkomsten op basis van omzetregulering.

werkt daarbij dus met een aanname over wat er zou zijn gebeurd als er géén regulering was geweest.
De aanname luidt dat een monopolist, die niet in concurrentie opereert, geen prikkel heeft tot het drukken van de kosten en dus minimaal de inflatie zal doorberekenen in de tarieven. De netbeheerders zouden zonder regulering in principe ál hun kosten kunnen doorberekenen, maar dat acht de Energiekamer niet aannemelijk. Zij gaat ervan uit dat politiek-maatschappelijke druk ervoor zou zorgen dat de tarieven niet sterker zouden stijgen dan de inflatie.
De Energiekamer veronderstelt verder dat het volume van de activiteiten van de netbeheerders (i.e. de hoeveelheid via het net getransporteerde energie) in beide situaties gelijk is, zodat een verschil in inkomsten volledig voor rekening komt van het effect van de efficiencykorting.[16]

Wij vinden de aannames die de Energiekamer hanteert verdedigbaar vanuit economisch perspectief, maar plaatsen ook een kanttekening.
De Energiekamer heeft namelijk niet gekeken naar feitelijke tariefsveranderingen die hebben plaatsgevonden vóór de start van de regulering. Wanneer ze dat wel had gedaan, had dat meer zekerheid verschaft over de aannames die de Energiekamer hanteert.

### *3.2.3 Berekeningswijze*

Voor de berekening van het bedrag dat door middel van tariefregulering is bespaard, gebruikt de Energiekamer (werkend volgens de «prospectieve» methode) de inkomsten van netbeheerders in een bepaald jaar, zoals vastgesteld in een x-factorbesluit. De inkomsten van alle netbeheerders worden opgeteld over dat bepaalde jaar, in dit geval alle jaren van de periode 2001–2007. Vervolgens worden alle totaalbedragen omgerekend naar het prijspeil van 2008. Dit gebeurt om de reële besparing te berekenen (dus: wat is er, los van de invloed van inflatie, anno 2008 bespaard) en om de getallen onderling vergelijkbaar te maken.
Parallel aan deze berekening maakt de Energiekamer een overzicht van de inkomsten van netbeheerders per jaar wanneer er géén regulering zou zijn geweest. Hiervoor neemt zij de inkomsten van netbeheerders in het startjaar 2000 en vermeerdert deze met de inflatie. Ook deze bedragen worden omgerekend naar het prijspeil van één bepaald jaar, in dit geval 2008.
Vervolgens vergelijkt de Energiekamer voor een bepaald jaar de inkomsten (op één prijspeil) met en zonder regulering. De optelling van deze inkomstendalingen per jaar vormt de totaalbesparing over de hele periode, in dit geval van 2001 tot 2007.

### *3.2.4 Standpunt afnemersorganisaties*

De afnemersorganisaties[17] hebben op 4 september 2008 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin gaven zij aan dat afnemers tussen 2004 en 2009 in totaal meer dan € 1 miljard te veel betalen voor het transport van elektriciteit en gas. Voor de totstandkoming van dat bedrag hebben de afnemersorganisaties de «onwenselijke» winsten uit het winstenonderzoek (€ 393 miljoen) geëxtrapoleerd tot en met 2009, aan de hand van de jaarverslagen over 2006 en 2007 van de vier grootste netbeheerders (Afnemersorganisaties, 2008).

Of en zo ja, hoeveel afnemers te veel hebben betaald voor het transport van energie kunnen wij om twee redenen niet vaststellen.

[16] Dat neemt niet weg dat de hoogte van de x-factor wel mede afhangt van volumeontwikkelingen, omdat die de productiviteit van een netbeheerder beïnvloeden (zie § 3.3).
[17] Dit zijn: de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW), de Consumentenbond, MKB Nederland, Aedes Vereniging van Woningcorporaties, de Vereniging Eigen Huis en de Nederlandse Woonbond.

Ten eerste zou voor een vergelijking zoals gemaakt in het winstenonderzoek van de Energiekamer informatie nodig zijn uit de commerciële boekhouding van bedrijven. Deze informatie is in 2007 speciaal voor dat onderzoek verzameld en is niet structureel beschikbaar voor de regulering.
Ten tweede is het wettelijk gezien zo dat het «redelijk rendement» van de bedrijven *geleidelijk* naar het gewenste eindniveau toeloopt. Het klopt dus dat netbeheerders tot het eind van de reguleringsperiode een hoger rendement kunnen behalen dan redelijk geacht; dit is onderdeel van het reguleringssysteem. Netbeheerders krijgen tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen. Dat wil niet automatisch zeggen dat er ook commercieel gezien hogere winsten worden gemaakt dan redelijk wordt geacht, noch dat dit in dezelfde mate gebeurt als in het winstenonderzoek is berekend.[18] Met andere woorden: het bedrag uit het winstenonderzoek kan niet zonder meer geëxtrapoleerd worden.

Dit betekent dat het antwoord op de vraag of en hoeveel afnemers te veel hebben betaald, alleen achteraf kan worden bepaald door opnieuw een vergelijking uit te voeren tussen de gereguleerde en commerciële cijfers van netbeheerders, zoals gebeurd is in het winstenonderzoek.

## 3.3 Werkelijk efficiencywinst?

De Energiekamer gaat ervan uit dat de € 1,9 miljard een besparing is die is bereikt bij de netbeheerders als gevolg van de tariefregulering. Netbeheerders *moeten* immers wel efficiënter gaan werken wanneer hun inkomsten verlaagd worden, zo is de redenering. Volgens de Energiekamer zijn er ook aanwijzingen dat netbeheerders hun bedrijfsvoering efficiënter zijn gaan inrichten na de regulering. Dit zou met name blijken uit de daling van de operationele kosten.

De afnemersorganisaties hebben twijfels bij deze redering en menen dat de besparing wel eens ándere oorzaken zou kunnen hebben. Volgens hen zijn netbeheerders niet werkelijk efficiënter gaan werken en zijn niet alle besparingen het gevolg van de regulering. Volgens hen is ten minste een deel van de kostendalingen veroorzaakt door achterblijvende investeringen en een ander deel door volumegroei. We bespreken beide argumenten.

### *3.3.1 Achterblijvende investeringen*

Volgens de afnemersorganisaties is een deel van de kostendalingen bij netbeheerders het gevolg van het feit dat de bedrijven minder investeringen hebben gedaan. Zij redeneren: wanneer netbeheerders minder inkomsten krijgen, kunnen ze besluiten om kosten te besparen op aankoop of onderhoud van hun netten. Bezuinigingen op de kwaliteit van de netten door investeringen uit te stellen, leveren volgens de afnemersorganisaties slechts op papier en tijdelijk efficiencywinst op. Op termijn zullen toch kosten aan het net besteed moeten worden. Daarom kunnen de besparingen volgens de afnemers niet aan «efficiencyverbetering» worden toegeschreven.

Wij hebben vastgesteld dat de tariefdalingen inderdaad 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

[18] Overigens heeft de Energiekamer in de nieuwe methodebesluiten een aantal knelpunten aangepakt die uit het winstenonderzoek naar voren waren gekomen; zie hiervoor hoofdstuk 4.

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. Daarnaast kent het systeem waarborgen en prikkels voor kwaliteit (zie § 2.5.4).
Dit alles neemt niet weg dat het risico dat de kwaliteit van netten achteruitgaat als netbeheerders minder investeringen doen, wel degelijk bestaat. Dit is een knelpunt waarop wij in hoofdstuk 7 nader zullen ingaan. In dat hoofdstuk zullen we uiteenzetten dat maatstafregulering de animo bij netbeheerders tot het doen van investeringen kan verminderen. Hoewel nog niet is aangetoond dat dit daadwerkelijk gebeurt, zijn er wel aanwijzingen in die richting. Wij vinden het dan ook positief dat de Energiekamer een investeringsonderzoek heeft aangekondigd.

Overigens komt de besparing die netbeheerders realiseren door niet te investeren, via de regulering wel terug bij de afnemers.

*3.3.2 Volumegroei*

De afnemersorganisaties plaatsen vraagtekens bij de stelling dat volumegroei efficiëntieverbetering inhoudt: werkt een netbeheerder efficiënter wanneer er bijvoorbeeld in een strenge winter meer gas door de bestaande leidingen loopt?

Technisch bekeken is het wel degelijk een vorm van efficiëntieverbetering wanneer er een hoger volume over hetzelfde net getransporteerd kan worden. Netbeheerders zouden immers ook voor vervanging of uitbreiding van het net kunnen kiezen wanneer de te transporteren volumes toenemen. Als het bestaande net nog voldoet, zou zo'n uitbreiding inefficiënt zijn.
Deze efficiëntieverbetering is niet het gevolg van regulering, maar ook hier geldt dat dankzij de regulering deze efficiëntieverbetering wel doorgegeven wordt aan de consument. Zonder regulering zouden deze efficiëntiewinsten in de netbedrijven blijven.
Overigens zijn, wanneer de getransporteerde volumes hoger zijn dan het rekenvolume dat de Energiekamer hanteert, de inkomsten van de netbeheerders ook hoger dan waarmee in de regulering rekening wordt gehouden. In het «winstenonderzoek» werd deze factor in overeenstemming met de bedoeling van het reguleringsstelsel geacht.

## 4 ADEQUATE EFFICIENCYKORTING TOT 2010?

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de derde vraag van de Tweede Kamer:

*In hoeverre is er inzicht te verkrijgen of toepassing van het reguleringskader heeft geleid tot een adequate efficiencykorting voor de huidige reguleringsperiode tot 2010?*

Een volledig antwoord op deze vraag kunnen wij niet geven omdat de meeste methodebesluiten waarin die efficiencykorting vormgegeven is, nog wegens beroepsprocedures «onder de rechter» zijn. De Algemene Rekenkamer wil de beoordeling door het CBb niet door haar eigen beoordeling beïnvloeden. Ook is nog niet zeker hoe het reguleringskader zal veranderen onder invloed van de voorgenomen wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, zolang de wetsvoorstellen hiervoor nog niet naar de Tweede Kamer zijn gezonden.

In dit hoofdstuk geven we ontwikkelingen weer die van belang kunnen zijn voor de adequaatheid van de efficiencykortingen. We hebben hiervoor gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren bij het Ministerie van EZ en bij de Energiekamer, en we hebben kennisgenomen van openbaar gemaakte plannen en beleidsvoornemens. De daadwerkelijke uitwerking van deze plannen en voornemens in reguleringsbesluiten laten wij, om de hierboven vermelde reden, buiten beschouwing.

De vraag van de Tweede Kamer of de efficiencykorting *adequaat* is, zullen we met deze aanpak niet kunnen beantwoorden. Wel zullen we nagaan welke stappen zijn gezet om ervoor te zorgen dat in de toekomst de winsten niet langer hoger zullen zijn dan met het systeem wordt beoogd. We gaan daarbij tevens na hoe de Energiekamer haar standpunt dat de onwenselijk hoge winsten uit het verleden niet kunnen worden gecompenseerd, heeft onderbouwd (§ 4.2). Ten slotte gaan we in op aanpassing van het reguleringskader voor het landelijk gasnetbeheer en de gevolgen hiervan voor de adequaatheid van de efficiencykorting (§ 4.3).

### 4.2 Aanpassingen regulering regionaal netbeheer 2008–2010

#### *4.2.1 Stand van zaken gas en elektriciteit regionaal*

Op 25 april 2008 is het methodebesluit voor het regionaal gasnetbeheer vastgesteld. Dit was later dan de geplande datum van 1 januari 2008; omdat aan het besluit terugwerkende kracht is verleend worden echter de tarieven die wegens de vertraging langer zijn doorgelopen, gecorrigeerd. Over de hele linie zijn de x-factoren gestegen ten opzichte van die van de vorige reguleringsperiode. De x-factoren zijn per gasnetbeheerder apart vastgesteld en variëren van 1,7% tot 8,7%. Gemiddeld is de x-factor 6,6% (in de voorgaande periode 3,8%). De totale inkomsten van de regionale gasnetbeheerders dalen van circa € 0,8 miljard in 2008 naar circa € 0,7 miljard in 2010.[19]

Op 29 augustus 2008 is het methodebesluit voor de regionale elektriciteitsnetbeheerders vastgesteld. Ook dit besluit is met terugwerkende kracht gaan gelden vanaf 1 januari 2008. Als gevolg van het methodebesluit zullen de efficiencykortingen voor de elektriciteitsnet-

[19] «Berekening outcome netten Energiekamer». Document verkregen van de Energiekamer, december 2008.

beheerders in de vierde periode uitkomen op gemiddeld 4,8% (voorheen tussen 1,1% en 3,5%); een fikse stijging dus. De berekende totale inkomsten van de regionale elektriciteitsnetbeheerders dalen van ongeveer € 2,2 miljard in 2008 naar ongeveer € 2 miljard in 2010.

*4.2.2 Aanpassingen naar aanleiding van het winstenonderzoek*

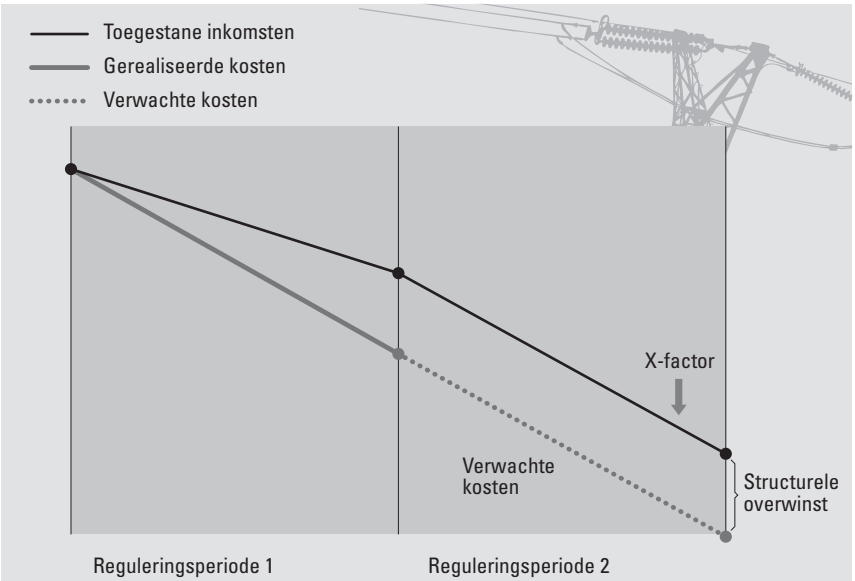
De Energiekamer beloofde naar aanleiding van het winstenonderzoek te bezien welke maatregelen getroffen konden worden om ervoor te zorgen dat ongewenste rendementsverhogende effecten in de toekomst niet meer zouden kunnen optreden.

Bij de vaststelling van de nieuwe tarieven heeft de Energiekamer inderdaad rekening gehouden met de uitkomsten van het winstenonderzoek voor zover het huidige wettelijke kader dat toelaat. Het winstenonderzoek zelf heeft immers, zoals we beschreven in § 2.6.3, geen wettelijke grondslag. Om die reden kunnen resultaten van het onderzoek niet zonder meer gebruikt worden voor het doorvoeren van aanpassingen van het reguleringssysteem. In hoofdstuk 5 gaan wij hier nader op in.

We bekijken in deze paragraaf welke aanpassingen de Energiekamer en het Ministerie van EZ wél hebben doorgevoerd of voornemens zijn door te voeren. De aanpassingen naar aanleiding van het winstenonderzoek zijn vooral terug te vinden in de regulering van het *regionale* netbeheer. Immers, de beheerders van het landelijk net maakten geen deel uit van het onderzoek en kennen op belangrijke punten een ander reguleringssysteem. De aanpassingen zijn overigens geen van alle direct beargumenteerd op basis van het winstenonderzoek, maar vinden hun grondslag in de wet- en regelgeving die de Energiekamer uitvoert.

*Aanpassing 1: gelijkstelling inkomsten en kosten netbeheerders*
Eén van de lessen die de Energiekamer heeft getrokken uit het winstenonderzoek is dat zij bij de tariefregulering sterker moet sturen op het gelijkstellen van de totale inkomsten van de bedrijven aan hun totale kosten. Vóór de huidige reguleringsperiode was het zo dat de Energiekamer de inkomsten met dezelfde sterkte liet afnemen als de waargenomen productiviteitsverbetering. Dat wil zeggen: de *werkelijke kostenontwikkeling* was bepalend voor de korting die de bedrijven kregen opgelegd. In de huidige reguleringsperiode moeten aan het eind van de reguleringsperiode, in 2010, de totale inkomsten gelijk zijn aan de *efficiënt geachte* kosten. Deze aangepaste benadering is nodig met het oog op de wettelijke doelstellingen van de Energiekamer: «bevorderen van gelijkwaardigheid in de doelmatigheid» en «geen hoger rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk». De figuren 6a en 6b op de volgende pagina illustreren het verschil tussen beide benaderingen.
In figuur 6a zijn twee reguleringsperioden zichtbaar. We kijken eerst naar de eerste periode. De figuur toont hoe de Energiekamer de toegestane inkomsten gedurende de reguleringsperiode geleidelijk laat zakken (bovenste dalende lijn). Als de netbeheerders hun werkelijke kosten sneller kunnen laten dalen (onderste dalende lijn), ontstaat er «overwinst». In de oude methode liet de Energiekamer in de volgende periode de inkomsten met dezelfde sterkte afnemen als de kostenafname van de netbeheerders in de voorgaande periode, niet sterker.

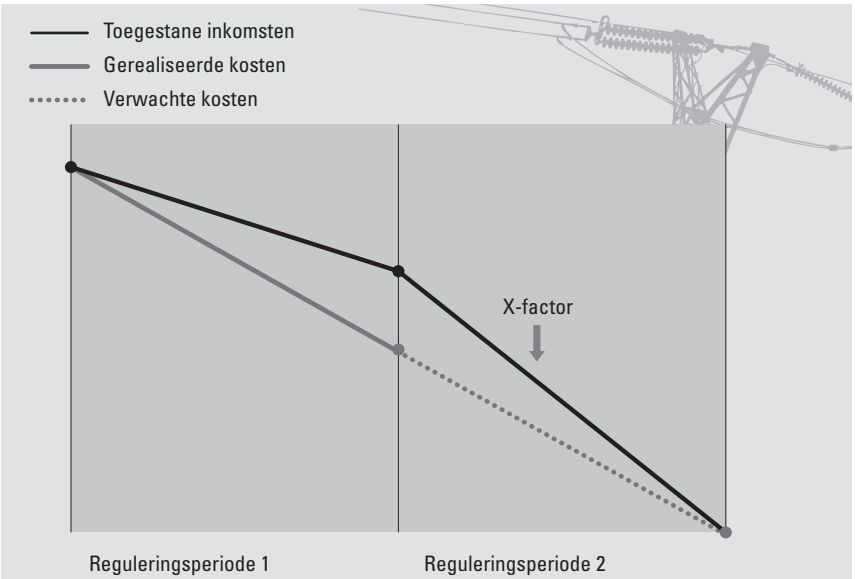
Figuur 6a **Overgang naar nieuwe reguleringsperiode: oude situatie***




* Grafiek is gebaseerd op informatie die wij hebben ontvangen van de Energiekamer.

Figuur 6b laat de huidige methode van regulering zien volgens het principe dat toegestane inkomsten gelijk worden aan de efficiënt geachte kosten. We zien dat de lijn van toegestane inkomsten met deze wijziging in de nieuwe situatie sterker daalt (door een scherpere x-factor), zodat aan het eind van de reguleringsperiode de inkomsten gelijk zullen zijn aan de efficiënt geachte kosten.

Figuur 6b **Overgang naar nieuwe reguleringsperiode: huidige situatie***




* Grafiek is gebaseerd op informatie die wij hebben ontvangen van de Energiekamer.

De nieuwe benadering houdt voor regionale netbeheerders in dat de Energiekamer aan het einde van elke reguleringsperiode telkens opnieuw de inkomsten gelijk zal stellen aan het verwachte efficiënte kostenniveau.

De tussentijdse koerswijziging hangt samen met het feit dat de kostenontwikkeling bij de netbeheerders anders bleek uit te pakken dan de Energiekamer van tevoren had ingeschat. Aan het begin van de regulering had de Energiekamer verwacht dat aan het einde van de tweede reguleringsperiode de kosten van netbeheerders gelijk zouden zijn aan hun inkomsten. Onder deze aanname was een expliciete gelijkstelling tussen inkomsten en kosten geen vereiste. Ten tijde van het winstenonderzoek zag de Energiekamer echter dat de werkelijke kosten van netbeheerders al verder waren gedaald dan het inkomstenniveau. Het bleek daarom nodig elke reguleringsperiode opnieuw de inkomsten en kosten expliciet aan elkaar gelijk te stellen. Met de nieuwe benadering beoogt de Energiekamer de kans te verkleinen dat de netbeheerders winsten boeken die het redelijk geachte winstniveau substantieel te boven gaan.

*Aanpassing 2: transporttarieven sneller naar efficiënt kostenniveau*
Het winstenonderzoek van 2007 wees uit dat de tariefregulering op verschillende punten niet precies uitwerkte zoals was beoogd. Zo bleek dat netwerkbedrijven hun kosten per getransporteerde eenheid energie zó snel omlaag konden krijgen, dat zij de geleidelijke terugloop naar een efficiënt kostenniveau, die in het systeem gebouwd zit om de netbeheerders de tijd te geven om zich aan de maatstaf aan te passen[20] niet nodig hadden. De geleidelijkheid leverde de netbeheerders aldus onbedoeld extra winst op, die niet wordt doorgegeven aan de afnemers.

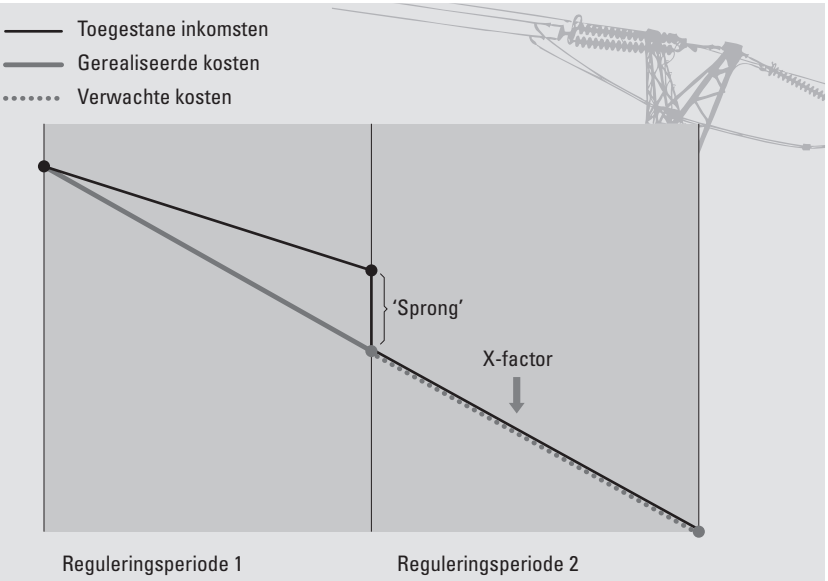
Om deze ongewenste situatie tegen te gaan is de minister van EZ van plan om bij de aankomende wijziging van de Elektriciteitswet en Gaswet dit punt aan te passen. In haar brief van september 2008 aan de Tweede Kamer heeft ze uiteengezet dat de Energiekamer, voor gevallen waarin dit nodig is, de bevoegdheid zal krijgen om transporttarieven al aan het begin van een reguleringsperiode aan te passen (EZ, 2008a). Op die manier vindt de geleidelijke terugloop naar het efficiënte niveau alleen nog plaats *binnen* een reguleringsperiode. Tussen reguleringsperiodes kan er dan een sprongsgewijze aanpassing plaatsvinden.
Voorheen mocht zo'n sprong niet worden gemaakt. Dit betekende dat het verschil in totale inkomsten en feitelijk gerealiseerde inkomsten doorliep in de volgende reguleringsperiode; netbeheerders konden hierdoor hogere winsten behalen dan met de regulering was beoogd.

De Energiekamer kan de nieuwe bevoegdheid gebruiken met voorafgaande instemming van de minister van EZ. De eerstvolgende reguleringsperiode waarin deze wijziging zal ingaan, vangt waarschijnlijk aan in 2011. De benodigde wetswijziging is immers nog niet doorgevoerd en de huidige methodebesluiten lopen tot en met 2010 door.

De beoogde eenmalige bijstelling van de toegestane inkomsten aan het begin van de reguleringsperiode wordt in figuur 7 geïllustreerd door een grafiek voor de huidige systematiek en een voor de beoogde nieuwe systematiek.

[20] Zie § 2.5.1 voor uitleg over maatstafconcurrentie en § 2.6.3 over de uitkomsten van het winstenonderzoek.

Figuur 7 **Voorgenomen wetswijziging**




* Grafiek is gebaseerd op informatie die wij hebben ontvangen van de Energiekamer.

Figuur 7 laat zien wat met de wetswijziging is beoogd: de regulering van een nieuwe periode hoeft niet langer te beginnen met het niveau van inkomsten aan het eind van de voorgaande periode. Er mag zogezegd een «sprong» worden gemaakt die de toegestane inkomsten aan het *begin* van de reguleringsperiode al gelijk stelt aan de efficiënt geachte kosten.

Aanvullend op de twee al genoemde aanpassingen is naar aanleiding van het winstenonderzoek besloten om nog twee aanpassingen door te voeren in de reguleringssystematiek voor regionaal netbeheer.

*Aanpassing 3: bijstelling van het «redelijk rendement»*
Om te beginnen zal de hoogte van het redelijk rendement dat in de kostenopbouw van de «normnetbeheerder» (zie § 2.5.1) wordt meegenomen, worden geactualiseerd. Dit wordt 5,5% in 2010. In de voorgaande reguleringsperiode was het redelijk rendement nog 6,8% voor gasnetbeheerders en 6,6% voor elektriciteitsnetbeheerders. Het efficiënte kostenniveau dat voor alle netbeheerders als maatstaf geldt, daalt hierdoor. Anders gezegd: de efficiencykorting die de Energiekamer oplegt wordt zwaarder.

*Aanpassing 4: meewegen van verwachte volumegroei bij bepaling tarieven*
Een vierde aanpassing betreft de zogenoemde *rekenvolumina*. Dit zijn de geschatte hoeveelheden («volumes») energie die de netbeheerders in een bepaalde periode zullen transporteren en afzetten. Deze schattingen waarmee de Energiekamer rekent zijn gebaseerd op de volumes energie die de netbeheerders in het verleden hebben gefactureerd. De werkelijke volumes die een netbeheerder in een bepaald jaar factureert, kunnen afwijken van de rekenvolumina, bijvoorbeeld door weersomstandigheden of door een veranderde energievraag.

De aanpassing die zal worden doorgevoerd houdt in dat de Energiekamer het effect van een verwachte volumegroei gaat betrekken in de berekening van de doelmatigheidskortingen (en dus bij de bepaling van de uiteindelijke tarieven). Door deze aanpassing zal het minder snel gebeuren dat de werkelijke afzet sneller groeit dan van tevoren was ingeschat. Uit het winstenonderzoek was dit probleem nog naar voren gekomen als een factor die kon leiden tot ongewenst hoge winsten.

*4.2.3 Andere aanpassingen in het stelsel*

Naast voornoemde aanpassingen gerelateerd aan het winstenonderzoek heeft de Energiekamer ook nog andere aanpassingen doorgevoerd die volgens haar het stelsel verder verfijnen. De besluitvorming over deze aanpassingen is niet gerelateerd aan het winstenonderzoek, maar heeft wél invloed op de tariefregulering. Twee van deze aanpassingen worden hieronder beschreven.

Een eerste reeds doorgevoerde aanpassing betreft het feit dat de grondslag van de efficiëntiedoelstelling is gewijzigd. In de vorige reguleringsperiode was deze doelstelling gebaseerd op de *best presterende* bedrijven. In de huidige reguleringsperioden (2008–2010) wordt de beoogde efficiëntie bepaald aan de hand van de *gemiddelde* prestatie van alle netbeheerders. Dit werkt kortweg als volgt.[21] Allereerst berekent de Energiekamer de gemiddelde kosten van alle netbeheerders. Vervolgens mogen netbeheerders inkomsten verdienen die maximaal gelijk zijn aan deze gemiddelde kosten. Indien een netbeheerder erin slaagt om zijn kosten terug te brengen tot onder het gemiddelde, dan presteert hij beter dan de maatstaf en maakt hij een winst. Deze winst mag de netbeheerder gedurende de reguleringsperiode behouden. Indien een netbeheerder er niet in slaagt zijn bedrijfsvoering doelmatiger in te richten, dan maakt hij verlies. Dit hoort bij het risico voor de netbeheerder.

De Energiekamer kiest hiervoor omdat er dan voor méér bedrijven een reële mogelijkheid bestaat om de beoogde efficiencywinst gedurende de reguleringsperiode te bereiken en te behouden. Daarmee wordt de doelmatigheid van de bedrijfsvoering in de gehele sector volgens de Energiekamer het sterkst bevorderd.
Volgens de Energiekamer bevordert een maatstaf gebaseerd op de best presterende bedrijven in mindere mate de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Een betere prestatie leidt dan namelijk niet per se tot een hoger rendement omdat de afstand tot de norm voor een minder presterende netbeheerder groter is. Immers, voor het best presterende bedrijf dat weet dat de maatstaf op zijn prestaties wordt gebaseerd is de prikkel om nóg efficiënter te gaan werken niet zo groot, omdat het daarmee behaalde voordeel in de volgende periode door tariefverlagingen teniet wordt gedaan, aldus de Energiekamer. Met het kiezen voor het gemiddelde worden dus meer netbeheerders gestimuleerd, zo is de gedachte. De lat wordt als het ware iets lager gelegd, waardoor netbeheerders de maatstaf eerder zullen halen.

Een tweede reeds doorgevoerde aanpassing betreft de productiviteitsverandering die netbeheerders gedurende een reguleringsperiode moeten realiseren. Hierbij wordt rekening gehouden met volumegroei met als doel om het ongewenste effect «volumegroei», zoals werd vastgesteld met het «winstenonderzoek», te verkleinen. Voorheen werd de verandering in de productiviteit door de Energiekamer vooraf geschat en achteraf nagecalculeerd op basis van de bedrijfsresultaten. Vanaf de

[21] Uitleg van de Energiekamer.

huidige reguleringsperiode wordt de productiviteitsverandering gebaseerd op de jaarlijkse productiviteitsverandering in de voorgaande periode. Er wordt dan niet meer nagecalculeerd.
De tariefregulering op basis van gerealiseerde productiviteitsverandering werkt volgens Energiekamer en netbeheerders beter als efficiencyprikkel. Het voordeel ervan is dat netbeheerders beter weten welk niveau van doelmatigheid ze dienen te «verslaan».

*4.2.4 Geen compensatie voor onbedoeld hoge rendementen*

In de brief die de afnemersorganisaties op 4 september 2008 schreven aan de Tweede Kamer, stelden zij dat afnemers gecompenseerd zouden moeten worden voor het feit (zoals dit naar voren was gekomen uit het winstenonderzoek van de Energiekamer) dat er door regionale netbeheerders over de onderzochte jaren een hoger rendement is behaald dan redelijk wordt geacht.

Volgens de Energiekamer en de minister van EZ is een dergelijke compensatie onwenselijk en onredelijk. Compensatie verlenen zou onwenselijk zijn omdat het op gespannen voet staat met een van de doelen van de huidige reguleringssystematiek: de bevordering van de efficiency. Compensatie van behaalde winsten in toekomstige tarieven zou de prikkel wegnemen voor netbeheerders om de efficiency steeds verder te verbeteren. Compensatie verlenen zou daarnaast onredelijk zijn, omdat de te hoge winsten volgens de Energiekamer en de minister van EZ niet zijn ontstaan uit een onrechtmatigheid, maar binnen het wettelijk kader en de geldende reguleringssystematiek.

De wet biedt zowel volgens de minister van EZ als de Energiekamer bovendien geen mogelijkheid tot compensatie in deze situatie. Zij baseren deze stellingname op artikel 41c lid 2 Elektriciteitswet en het equivalent 81c lid 2 bij de Gaswet:

> De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:
> - bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van artikel 6:18 van de Algemene wet bestuursrecht zijn gewijzigd;
> - zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit, indien hij de beschikking had over juiste of volledige gegevens, tarieven zou hebben vastgesteld die in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven;
> - zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken.

De vraag is of, gegeven de resultaten van het winstenonderzoek, bij het vaststellen van de energietarieven onvolledige, onjuiste of geschatte gegevens zijn gebruikt. De afnemersorganisaties vinden dat daarvan sprake is en zijn daarom van mening dat de Energiekamer de nieuwe tarieven moet verlagen. De Energiekamer en de minister van EZ oordelen anders. De vastgestelde tarieven vloeien naar het oordeel van de Energiekamer voort uit het reguleringssysteem en dat betekent dat geen van de drie omstandigheden waarop artikel 41c lid 2 doelt, aan de orde is. Het betreffende wetsartikel is niet bedoeld om het methodebesluit of het x-factorbesluit achteraf te corrigeren.

Er is weliswaar in bepaalde situaties een wettelijke mogelijkheid tot reparaties door middel van nacalculatie, maar zo'n situatie is volgens de minister van EZ en de Energiekamer niet aan de orde bij de factoren die met het winstenonderzoek zijn blootgelegd. Deze zijn immers het gevolg van de regulering zelf of van beleidsmatige keuzes. Door het ontbreken van een uitdrukkelijke wettelijke basis voor het winstenonderzoek kan de Energiekamer een scherpere regulering ook niet baseren op de uitkomsten van dit onderzoek. De wet zou aangepast moeten worden om dit wel mogelijk te maken. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

Overigens heeft de minister van EZ in reactie op Kamervragen naar aanleiding van het winstenonderzoek (EZ, 2007a) aangegeven dat de resultaten van het onderzoek zouden leiden tot een aanscherping van de toekomstige regulering. De minister wil in de komende jaren de inkomsten van de netbeheerders sterker laten dalen dan voorheen het geval was, bijvoorbeeld met een hogere doelmatigheidskorting. De winsten die tot nu toe behaald zijn (en die hoger waren dan de bedoeling was) moeten volgens de minister beschouwd worden als publieke middelen die ter beschikking dienen te staan aan publieke aandeelhouders. Deze worden, zo stelt de minister in haar reactie, of benut voor investeringen in het publieke net, of komen door middel van dividenduitkeringen in handen van de publieke aandeelhouders.

#### *4.2.5 Totaalbeeld*

Naar aanleiding van het winstenonderzoek uit 2007 is een deel van de factoren die bijdroegen aan ongewenste winstgroei bij de netbeheerders door de Energiekamer aangepast. De voornaamste ingreep betreft de gelijkstelling van het toegestane totale eindinkomsten aan het efficiënte kostenniveau. De doelmatigheidskortingen zijn mede door deze wijzigingen gestegen ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode. Daarnaast is de eerdergenoemde wetswijziging in de maak die, als ze wordt aangenomen door het parlement, te zijner tijd (vanaf 2011) zal leiden tot het sneller terugdringen van de inkomsten van de netbeheerders.

In het winstenonderzoek van 2007 heeft de Energiekamer aangegeven dat een belangrijke oorzaak van ongewenste winst bij netbeheerders gelegen is in de omstandigheid dat de externe verslaggevingregels uiteenlopende waarderingsgrondslagen bevatten. Aan deze factor is nog niets veranderd. De mogelijkheid ontbreekt ook om dit probleem binnen het huidige wettelijke kader en de huidige tarieftaak van de Energiekamer aan te pakken. In de volgende hoofdstukken gaan wij op deze aspecten nader in.

### 4.3 Regulering GTS 2009–2012

#### *4.3.1 Nieuw reguleringskader voor landelijk gasnetbeheer*

Nadat de rechter het methodebesluit voor GTS in 2006 had verworpen (zie § 2.6.5), had de Energiekamer meteen kunnen beginnen met de voorbereiding van een nieuw methodebesluit. Immers, de reguleringsperiode 2006–2009 was nog lang niet ten einde. Kort na de vernietiging van het methodebesluit kondigde de minister van EZ echter aan dat zij een nieuw reguleringskader zou ontwikkelen voor het landelijk gastransport.
De minister besloot hiertoe omdat in de loop der tijd tussen GTS en de Energiekamer kwesties waren gerezen omtrent zekerheid over voorgenomen investeringen door GTS, het rendement dat GTS hiervoor nodig

achtte en over de waarde van het netwerk van GTS. De meningsverschillen leidden tot een patstelling tussen GTS en de Energiekamer. Met een nieuw beleidskader hoopte de minister deze patstelling te doorbreken.

De Energiekamer koos er aanvankelijk voor om dit nieuwe reguleringskader af te wachten, teneinde de voorbereiding van een nieuw methodebesluit niet te laten doorkruisen door dit nieuwe reguleringskader. In juli 2008 werd het nieuwe reguleringskader door de minister van EZ vastgesteld in een zogenoemde *beleidsregel* (zie § 2.4.2).
Doordat de totstandkoming van het nieuwe reguleringskader uiteindelijk veel langer duurde dan verwacht, concludeerde de Energiekamer dat vervanging van het vernietigde methodebesluit voor de oorspronkelijke reguleringsperiode 2006–2009 geen optie meer was. Zij besloot het nieuwe methodebesluit, gebaseerd op het nieuwe reguleringskader, pas in te laten gaan in 2009, en het een looptijd te geven tot 2012. Welke gevolgen dit uitstel had voor de ontwikkeling van de efficiency en de tarieven in de tussenliggende periode (2006–2009), bespreken we hierna.

### *4.3.2 Gevolgen voor efficiency en tarieven*

*Geen doelmatigheidskortingen vanaf 2006*
Vanaf het moment van vernietiging van het methodebesluit door de rechter in 2006, tot aan de invoering van het nieuwe methodebesluit (met terugwerkende kracht voorzien voor 1 januari 2009) zijn er geen doelmatigheidskortingen toegepast op de inkomsten van GTS. Er is immers met het methodebesluit gewacht op het nieuwe reguleringskader dat er uiteindelijk medio 2008 lag. Overigens betekent dit niet dat er helemaal geen regulering van toepassing was. Het *tarief* van 2006 is doorgelopen in 2007 en 2008 zoals dat wettelijk is gesteld, de *doelmatigheidskorting* echter niet.

Of de tarieven lager waren geweest dan nu als het methodebesluit voor het landelijk gastransport wél tijdig gereed was gekomen, blijft de vraag. Zo is ook de vraag of de huidige efficiencykorting adequaat is, moeilijk te beantwoorden. Feit is wel dat een periode lang de inkomsten van de landelijk gasnetbeheerder niet zijn gereguleerd op de wijze waarop het de bedoeling was (namelijk aan de hand van doelmatigheidskortingen).

*Specifieke voorwaarden voor GTS*
De minister van EZ heeft met de beleidsregel regels vastgesteld voor de beheertarieven van het landelijk gasnetwerk. Bij vaststelling van het methodebesluit voor GTS in december 2008 heeft de Energiekamer rekening moeten houden met deze regels. De minister van EZ heeft aangegeven met de beleidsregel twee beleidsdoelstellingen voor energie te combineren: betaalbaarheid en voorzieningszekerheid. Volgens de minister is er een groot belang gemoeid met investeringen in het landelijk gasnet door GTS; dit rechtvaardigt haars inziens dat de tarieven in geringe mate zullen stijgen. Volgens de minister zal die stijging per huishouden € 4 per jaar bedragen (EZ, 2007b).

De keuzes die de minister in de beleidsregel heeft gemaakt, grijpen diep in op de regulering van het landelijk gasnetwerk en op de efficiencykorting die zal gelden voor GTS. Zo stelt de beleidsregel essentiële zaken vast: de waarde van de activa van het landelijk gasnetwerk (GAW), de vermogenskostenvergoedingen (WACC) alsmede de afschrijvingstermijnen voor investeringen. Concreet is het volgende bepaald:

- bij vervangingsinvesteringen in het bestaande net of uitbreidingen van het huidige *lagedruknet* (dat vooral voor het binnenlands gebruik wordt ingezet) moet de Energiekamer rekenen met een vermogenskostenvergoeding van 5,5% en een afschrijvingsduur van 55 jaar;
- bij uitbreidingsinvesteringen in het *hogedruknet* (dat vooral voor buitenlandse gasstromen wordt gebruikt) moet de Energiekamer rekenen met 7% vermogenskostenvergoeding en een afschrijvingstermijn van twintig jaar;
- de waarde van het bestaande net bepaalde de minister per 1 januari 2005 op € 6 376 miljoen.

Met de beleidsregel heeft GTS specifieke voorwaarden gekregen voor haar tarieven, die meer ruimte bieden dan die welke de Energiekamer zonder de beleidsregel voor het landelijk gastransport zou hebben gehanteerd. In het verworpen methodebesluit uit 2006 ging de Energiekamer bijvoorbeeld uit van een lagere activawaarde dan nu met de beleidsregel is vastgesteld. Ook de uitvoerings- en handhavingstoets door de Energiekamer van 4 juni 2008, openbaar gemaakt voorafgaand aan het algemeen overleg in de Tweede Kamer over de beleidsregel op 26 juni 2008, wees in die richting. In deze brief ging de Energiekamer in op de gekozen waarderingsgrondslag voor het netwerk en wees ze erop dat zij tot een waardering van circa € 5 miljard zou komen. Aan de hand van een berekening liet de Energiekamer vervolgens zien dat met de waarde van € 5 miljard de tarieven gelijk zouden kunnen blijven.

De Energiekamer heeft in het methodebesluit uitvoering moeten geven aan de beleidsregel, doch zal, met in achtneming van de door de minister voorgeschreven waarden, zelf de doelmatigheidskorting vaststellen. Hoewel het methodebesluit al wel is gepubliceerd, is nog geen x-factorbesluit voor GTS genomen. Dit besluit zal uiteindelijk bepalend zijn voor de tarieven die de afnemers van GTS zullen moeten betalen.

Wij kunnen op dit moment de standpunten van de minister en de Energiekamer nog niet toetsen, omdat het methodebesluit dat de Energiekamer op basis van de beleidsregel heeft genomen, nog niet vaststaat. Wij concluderen dat – binnen de grenzen van dit onderzoek – thans nog niet is vast te stellen wat de tariefgevolgen zullen zijn van het nieuwe kader dat de minister van EZ voor het landelijk gastransport heeft ingesteld. Dezelfde onzekerheid geldt voor de vooruitzichten op efficiencyverbetering bij GTS.

In hoofdstuk 6 gaan wij nader in op de in de beleidsregel vastgestelde waarde van het netwerk. In hoofdstuk 7 komt de vraag aan de orde in hoeverre de beleidsregel nodig was om GTS voldoende ruimte te geven voor de voorgenomen investeringen en eveneens de vragen die de ingreep van de minister van EZ oproept voor de onafhankelijkheid van de tariefregulering.

## 5 BOEKHOUDKUNDIGE REGELS EN TARIEFTAAK ENERGIEKAMER

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de vierde vraag van de Tweede Kamer:

*In hoeverre zijn de boekhoudkundige regels waaraan netbeheerders moeten voldoen, adequaat om de NMa in staat te stellen zijn tarieftoezicht goed in te vullen?*

Onder boekhoudkundige regels vallen bijvoorbeeld regels die bepalen welke gegevens de netbeheerders aan de Energiekamer moeten leveren en in welke vorm. Boekhoudkundige regels kunnen ook betrekking hebben op de inrichting van de bedrijfsvoering en de administratie van de netbeheerders. In dit rapport gaan we vooral in op de eerste categorie van regels. Het reguleringsstelsel laat immers in beginsel de netbeheerders vrij in hun bedrijfsvoering.

Het antwoord op de vraag of de boekhoudkundige regels voldoende zijn voor de tarieftaak van de Energiekamer hangt af van de interpretatie van de tarieftaak van de Energiekamer.

- In enge zin behelst de tarieftaak alleen het nemen van reguleringsbesluiten. Hiervoor verzamelt de Energiekamer periodiek een aantal standaardgegevens (en incidenteel vraagt ze aanvullende gegevens op).
- In brede zin behelst de tarieftaak ook het periodiek nagaan van de uitwerking van het stelsel in de praktijk en de uitkomsten daarvan gebruiken voor nieuwe reguleringsbesluiten.

Voor beide invullingen van het tarieftoezicht van de Energiekamer is de Algemene Rekenkamer nagegaan of er regels zijn, of ze beantwoorden aan de gestelde doelen en hoe ze werken in de praktijk.

### 5.2 Tarieftaak Energiekamer in enge zin – periodieke gegevensverzameling

Bij de vervulling van haar tarieftaak in enge zin gebruikt de Energiekamer boekhoudkundige regels om te bepalen welke gegevens zij nodig heeft om reguleringsbesluiten te kunnen nemen voor de eerstvolgende reguleringsperiode. Voor elke reguleringsperiode stelt de Energiekamer immers een aantal methodebesluiten, x-factorbesluiten en jaarlijkse tariefbesluiten vast. In deze paragraaf staat de periodieke gegevensverzameling voor deze besluiten centraal.

We behandelen om te beginnen het instrument dat de Energiekamer hanteert voor het opvragen van gegevens bij de netbeheerders: de CODATA-modules. Deze modules bakenen af *wat* er aan gegevens moet worden aangeleverd (§ 5.2.1). Vervolgens gaan we in op de instructies die de netbeheerders voorschrijven *hoe* de gegevens moeten worden aangeleverd: de regulatorische accountingregels (RAR). De RAR geven een uniforme omschrijving van diverse financiële begrippen zoals afschrijvingen, kosten en dergelijke (§ 5.2.2). Tot slot beschrijven we hoe de controle op de periodieke gegevensverzameling is geregeld (§ 5.2.3).

*5.2.1 CODATA-modules*

In § 2.5.1 hebben we beschreven hoe het systeem van maatstafconcurrentie voor de netbeheerders verloopt. We geven hier een beschrijving van de gegevens die de Energiekamer voor dit proces nodig heeft en welke regels worden gebruikt bij de verzameling van die gegevens. Waar het systeem voor landelijke netbeheerders afwijkt van dat voor de regionale netbeheerders, geven we dat aan.

Bij het kiezen van de netbeheerder die als norm voor allen zal gelden, vergelijkt de Energiekamer de kostenstructuren van alle netbeheerders. Als eenmaal op basis van deze kostenstructuren is berekend welke inkomsten als maatstaf voor een efficiënt netbeheer moeten gelden, dan vergelijkt de Energiekamer de inkomsten van alle netbeheerders uit de vorige periode met deze maatstaf.
De Energiekamer vraagt dus jaarlijks van alle netbeheerders gegevens omtrent:
- hun kostenstructuur in verhouding tot hun output;
- de inkomsten in de vorige reguleringsperiode.

De inwinning van deze gegevens gebeurt via zogenaamde «CODATA»-modules. CODATA staat voor: «codificatie data-opvraag». De CODATA-modules zijn in 2004 onder deze naam ingevoerd; in de jaren daarvoor werden ze door de Energiekamer «regulatorische jaarrekeningen» genoemd.

Er zijn aparte CODATA-modules opgesteld voor regionale gas- en elektriciteitsnetbeheerders en voor de landelijk elektriciteitsnetbeheerder (TenneT). Voor de landelijke gasnetbeheerder (GTS) zijn geen CODATA-modules gericht op productiviteitsdata opgesteld; daar heeft de Energiekamer gebruikgemaakt van op GTS toegesneden feitelijke vooronderzoeken.

*Voldoet gegevensinwinning met CODATA-modules voor regulering?*
De gegevens die de Energiekamer in de CODATA-modules opvraagt, zijn de volgende:
- wijzigingen in de (fysieke) infrastructuur;
- verloopoverzicht vaste activa (GAW): investeringen per jaar;
- operationele kosten en buitengewone lasten;
- omzet uit vastrecht;
- omzet capaciteitsafhankelijke tarief;
- omzet verbruiksafhankelijke tarief;
- opbrengsten en buitengewone baten;
- benutte capaciteit voorgaande periode;
- tariefvoorstellen komende periode.

Met deze gegevensinwinning wordt alle voor het opstellen van methode- en tariefbesluiten benodigde informatie afgedekt. Uit de dossiers die we hebben bestudeerd blijkt dat de Energiekamer met de CODATA-modules de gevraagde informatie ook daadwerkelijk ontvangt. De gegevensinwinning met CODATA-modules voldoet daarmee voor de regulering.
De daadwerkelijk verkregen gegevens kunnen aan de hand van de website van de Energiekamer geraadpleegd worden. Op deze website zijn alle aangeleverde productiviteitsdata (op een hoger abstractieniveau), uitgesplitst naar de verschillende netbeheerders, terug te vinden in de berekeningen van de x-factoren. In feite zijn daarmee de ingevulde CODATA-modules (voorheen regulatore jaarrekeningen) openbaar.

*5.2.2 Regulatorische accountingregels*

In de beleidsregel RAR van 2004 heeft de Energiekamer (toen nog DTe) de bevoegdheid uit de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet tot het periodiek opvragen van gegevens bij netbeheerders uitgewerkt (DTe 2003c; DTe 2004). Het tweede artikel van deze beleidsregel geeft de Energiekamer de bevoegdheid om gegevens en inlichtingen die nodig zijn voor uitvoering van de aan de Energiekamer opgedragen taken, op te vragen bij de netbeheerders. Deze bevoegdheid is door de Energiekamer nader ingevuld door voor de regionale elektriciteits- en gasnetbeheerders specifieke regulatorische accountingregels (RAR) op te stellen.

Voor landelijke elektriciteits- en gasnetbeheerders (respectievelijk TenneT en GTS) geldt een afwijkend stramien. De Energiekamer maakt gebruik van invul- en auditinstructies waarin de op te leveren informatie en de berekeningswijze zijn gespecificeerd. Deze instructies zijn vergelijkbaar met de eisen zoals vermeld staan in de RAR.

*Doel van de RAR*
Om financiële prestaties van de netbeheerders goed met elkaar te kunnen vergelijken is een standaard voor verslaggevingsregels noodzakelijk. De in deze standaard opgenomen regels moeten zo nauw zijn gedefinieerd dat de opgevraagde gegevens uniform en goed vergelijkbaar zijn. De uniforme afbakening van diverse financiële begrippen zoals afschrijvingen, kosten en dergelijke wordt geregeld in de RAR (DTe, 2007a; 2007b).

*Totstandkoming van de RAR*
In de beginfase van de tariefregulering heeft de Energiekamer diverse gegevensverzoeken aan netbeheerders gedaan. Het eerste gegevensverzoek dateert van oktober 1999. De Energiekamer constateerde in deze periode dat gegevens nogal eens incompleet en met veel aannames werden aangeleverd. De Energiekamer kon aan de hand van die gegevens de bedrijven moeilijk onderling vergelijken. In de overeenkomsten die in 2003 zijn afgesloten met de netbeheerders is vastgelegd dat de Energiekamer voortaan de door de netbeheerders te verstrekken gegevens op basis van generieke regels, te weten de RAR, zou opvragen (DTe, 2003a, bijlage 1 artikel 6; DTe, 2003b, bijlage 1 artikel 7).

Sinds 2003 worden jaarlijks versies van de RAR vastgesteld. Dit gebeurt in overleg met een klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van de sector zitting hebben. De laatste versies van de RAR stammen uit maart 2007.

*Effectiviteit van de RAR: vergelijkbaarheid gegevens netbeheerders*
Voor de reguleringstaak (opstellen methode- en tariefbesluiten) acht de Energiekamer de RAR (en de op te vragen gegevens in de vorm van CODATA-modules) voldoende. Dat wil zeggen dat de aldus verkregen gegevens van de bedrijven voldoende vergelijkbaar zijn. Toch heeft de Energiekamer signalen afgegeven dat zij de RAR wil aanpassen.
Uit het winstenonderzoek van 2007 bleek het verschil tussen de waarderingsgrondslagen in de RAR en de door de netbeheerders gebruikte verslaggevingsregels een belangrijke verklaring voor ongewenste «winsten» (hoger rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk). Om die reden heeft de Energiekamer zich voorgenomen om in de reguleringsperiode 2008–2010 te bekijken of de RAR aanpassing

behoeven. Ten tijde van ons onderzoek was de Energiekamer overigens nog niet begonnen met evaluatie of aanpassing van de RAR.

Hoewel de Energiekamer aangeeft op dit moment tevreden te zijn over de effectiviteit van de RAR op het punt van de regulering in enge zin, verwacht zij verdergaande verbeteringen in de vergelijkbaarheid van bedrijven als gevolg van de implementatie van de Wet onafhankelijk netbeheer (zie kader).

**Invoering Wet onafhankelijk netbeheer**

Door de Wet onafhankelijk netbeheer (Won) worden zogenaamde «vette» netbeheerders gecreëerd. Dat wil zeggen dat de netbeheerders *volledig eigenaar* worden van de netten, zowel juridisch als economisch. Ook zal het personeel in dienst komen van de netbeheerder in plaats van (al dan niet gedeeltelijk) gedetacheerd vanuit de holding van het overkoepelende energiebedrijf. Er mag ook niet meer worden «geschoven» met posten tussen de netbeheerder en de holding.
Dit alles zal de vergelijking van de commerciële prestaties van netbeheerders met gereguleerde prestaties (waaronder winsten) volgens de Energiekamer vergemakkelijken. Ook zullen bedrijven onderling beter vergelijkbaar worden. Volledige vergelijkbaarheid wordt echter niet bereikt, omdat netbeheerders een eigen keuze houden als het gaat om de activiteiten die zij verrichten.
Verder regelt de Won dat het eigen vermogen van netbeheerders minimaal 40% en het vreemde vermogen maximaal 60% dient te bedragen. Daardoor vermindert de vrijheid in de bedrijfsvoering van netbeheerders, en zullen naar verwachting de commerciële winsten dichter tegen de normrendementen aan komen te liggen.
De door ons hierover geraadpleegde netbeheerders verwachten overigens niet eenduidig dat de Won beter identificeerbare en vergelijkbare winstgegevens oplevert.

### *5.2.3 Controle op gegevens*

*Risico collectief strategisch gedrag netbeheerders*
Omdat de Energiekamer op verschillende momenten – vaststelling boekhoudkundige regels RAR, inwinning van gegevens – afhankelijk is van de bedrijven, is het van belang na te gaan of sprake is van een risico dat de bedrijven de toezichthouder zullen trachten te beïnvloeden, door «strategisch gedrag» te vertonen of samen op te trekken (zie kader op volgende pagina).

Wij hebben geen uitputtend onderzoek gedaan naar de vraag of strategisch gedrag van netbeheerders tegenover de Energiekamer plaatsvindt. Een onderzoek hiernaar ligt meer op de weg van de NMa. De NMa heeft in 2007 onderzoek gedaan naar interne verrekenprijzen van energiebedrijven. Zij concludeerde dat de energiebedrijven een transparant en adequaat opgezet verrekenprijssysteem hebben (NMa, 2007a). De Energiekamer heeft ons desgevraagd laten weten dat zij de kans op «gezamenlijk optrekken» door netbeheerders niet groot acht. Eerder bleek het voor de Energiekamer zelfs moeilijk om de netbeheerders op één lijn te krijgen. Wellicht speelt hierbij het feit dat de netbeheerders tot op heden nog tot concerns horen die (op andere terreinen) met elkaar concurreren. Het is daarom onbekend hoe het gedrag van netbeheerders zich zal ontwikkelen als onder de werking van de Wet onafhankelijk netbeheer volledige ontvlechting is bereikt.

**Onderzoek naar strategisch gedrag bij gereguleerden**

In 2008 zijn twee onderzoeken verricht naar strategisch gedrag bij gereguleerde ondernemingen: door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO), in opdracht van de Energiekamer, en door P. Nillesen in een proefschrift voor de Universiteit van Tilburg. Zowel SEO als Nillesen wijzen erop dat onder enig reguleringsstelsel de gereguleerden strategisch gedrag kunnen vertonen om een voor henzelf gunstige uitkomst van de regulering te bewerkstelligen.
SEO maakt hierbij onderscheid tussen de situatie waarin de netbeheerder wordt vergeleken met een groep anderen die samen de maatstaf vormen (zoals in de internationale benchmark voor landelijke netbeheerders) en de situatie waarin de netbeheerder zelf deel uitmaakt van de groep die de maatstaf vormt, zoals in de maatstafconcurrentie voor regionale netbeheerders. Strategisch gedrag is in het geval van een geheel externe benchmark volgens SEO te allen tijde onvoordelig voor een gereguleerde. Immers, als hij zijn kosten hoger voorstelt dan de anderen, dan geldt hij als inefficiënt en zal zijn x-factor hoger worden. Stelt hij daarentegen zijn kosten te laag, dan zullen zijn totale inkomsten voor de volgende periode op die lage kosten gebaseerd worden.
Ook in het geval van maatstafconcurrentie, waarbij de gereguleerde zelf deel uitmaakt van de groep die de maatstaf vormt, acht SEO strategisch gedrag van de individuele gereguleerde onwaarschijnlijk, omdat hij daar zelf slechts nadeel van kan ondervinden. Daarentegen acht SEO het wel mogelijk dat gereguleerden *samen optrekken*. In dat geval kunnen zij gezamenlijk de maatstaf op een voor hen gunstig niveau brengen.
Nillesen (2008) beschrijft twee vormen van strategisch gedrag van ondernemingen onder regulering:
- beïnvloeding van kosten- of volumevariabelen teneinde de efficiencymaatstaf gunstig te beïnvloeden;
- aanpassing van beslissingen omtrent bedrijfsvoering en investeringen aan de maatstafparameters teneinde kortetermijnvoordeel te behalen.

Het risico dat de toezichthouder beïnvloed wordt door strategisch gedrag van gereguleerde bedrijven speelt overigens ook in geringe mate bij de totstandkoming van de RAR. Bij de opstelling van de RAR heeft de Energiekamer namelijk niet alleen gebruikgemaakt van de eigen expertise, maar ook van klankbordgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van de gereguleerde bedrijven.
De Energiekamer heeft geen aanwijzingen dat de inbreng van de klankbordgroepen heeft geresulteerd in RAR die in het voordeel zijn van de netbeheerders. Dit heeft de Energiekamer echter niet getoetst of laten toetsen, bijvoorbeeld door onafhankelijke verslaggevingsdeskundigen. Er is zodoende geen *volledige* zekerheid dat er geen voor de bedrijven voordelige beïnvloeding heeft plaatsgevonden.
De Energiekamer merkt hierover op dat de wetgeving voor het vaststellen van reguleringsbesluiten overleg met netbeheerders en afnemersorganisaties verlangt. Daarbij is een vertrouwensbasis van belang, omdat anders een constructief overleg niet van de grond komt. Daarom is afstemming met de netbeheerders volgens de Energiekamer nodig.

*Accountantscontrole op gegevensinwinning met CODATA-modules*
Met behulp van de CODATA-jaarmodules blijkt de Energiekamer de bij de netbeheerders opgevraagde gegevens volledig en tijdig te ontvangen. Bij alle aangeleverde CODATA-modules is een accountantsverklaring gevoegd. Deze verklaringen zijn volgens de Energiekamer altijd opgesteld volgens het door de RAR voorgeschreven controleprotocol.
Wij hebben na dossieronderzoek vastgesteld dat een accountant soms een verklaring met beperking afgeeft. Dit betreft gevallen waarin bijvoorbeeld interconcernleveringen zijn gedaan en de accountant niet kan beoordelen of dit volgens tarieven is gedaan die ook tussen onafhankelijke ondernemingen zouden zijn gehanteerd («at arms length»), of waarin operationele kosten niet volgens de standaardrubrieken zijn geboekt: bijvoorbeeld personeelskosten die niet als zodanig maar als een

opslagpercentage («management fee») onder «overigen» zijn geboekt. In iets minder dan de helft van de door ons bekeken verklaringen was een beperking aangebracht.

De Energiekamer zelf heeft de accountantsverklaringen met beperking geanalyseerd en daarbij de ernst van de onderliggende problemen in de data beoordeeld. Deze problemen zijn doorgaans volgens de Energiekamer van (zeer) lichte aard. Mocht de situatie zich voordoen dat de opgave van een netbeheerder werkelijk ontoereikend blijft, dan beschikt de NMa (niet de Energiekamer als zodanig) over een handhavingsinstrumentarium, en kan er bijvoorbeeld een last onder een dwangsom worden opgelegd. Een review van de accountantscontrole heeft de Energiekamer niet laten uitvoeren. De Algemene Rekenkamer acht periodieke review nodig. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

*Review van de accountantscontrole op CODATA-modules*
Collectieve manipulatie door gereguleerde bedrijven is een belangrijk risico, dat door controle en toezicht moet worden afdekt. Dit gebeurt door de hiervoor besproken accountantscontrole. Een extra waarborg vormt vervolgens de *externe review* die kan worden uitgevoerd bij de accountants die zijn belast met de controle van de aan de Energiekamer aangeleverde gegevens.
In de RAR is vastgelegd dat zo'n review in beginsel kan worden uitgevoerd door de auditdienst van het Ministerie van EZ of door accountants die door de Energiekamer zijn aangewezen (zie onder andere DTe, 2007a; randnummers 18 en 19).
Een review van de op de CODATA-modules verrichte accountantscontrole heeft echter niet plaatsgevonden. Hierdoor loopt de Energiekamer risico's. Naar onze mening is het, om zeker te weten dat gesteund kan worden op de verklaring van de accountant, nodig dat de Energiekamer de accountantsverklaringen periodiek laat reviewen.

Accountantscontrole en de review daarvan zullen volgens de Energiekamer eventueel afgestemd gedrag niet boven water halen. Daarvoor is volgens haar andersoortig onderzoek nodig. Wij zijn het hier voor een belangrijk deel mee eens. Met reviews kan de Energiekamer niet alle risico's afdekken, maar een adequaat uitgevoerde review kan wel degelijk waardevolle informatie opleveren voor de toezichthouder.
Wij merken op dat met name de operationele kosten gevoelig zijn voor strategisch of afgestemd gedrag. Wij hebben geconstateerd dat juist voor deze operationele kosten de accountantsverklaringen het vaakst beperkingen bevatten. Zoals hiervoor opgemerkt zijn deze beperkingen volgens de Energiekamer niet ernstig. Desondanks is er geen sprake van een «schone» verklaring. Dit zou op zijn minst reden kunnen zijn om enkele reviews uit te (laten) voeren.

**Opvatting accountants van netbeheerders over mogelijke verbeteringen in instructies voor gegevensaanlevering**

Zou een nadere specificatie van de RAR en/of de CODATA-module in meer subcategorieën het aantal accountantsverklaringen met beperkingen kunnen verminderen? Wij hebben deze vraag voorgelegd aan de accountants van de netbeheerders.
De accountants geven aan dat de RAR en de CODATA-module voldoende aansluiten bij de praktijk van de administraties van netbeheerders. Dit geldt ook voor de invul- en auditinstructies. Een accountant tekent hierbij wel aan dat een accountantsverklaring voor met terugwerkende kracht aan te leveren historische gegevens moeilijker haalbaar is. Een andere accountant maakt een kanttekening bij de operationele kosten. De kostenadministratie bij de netbeheerder is ingericht op basis van bedrijfseconomische principes en wijkt hierdoor enigszins af van de gewenste verantwoording volgens de RAR. Als gevolg hiervan vindt toerekening van operationele kosten plaats op basis van weliswaar consistente, maar arbitraire verdeelsleutels, die deze accountant overigens niet onrealistisch voorkomen.
Men zou ervoor kunnen kiezen de auditinstructie, die nu nog geen normen bevat voor de verdeling van operationele kosten, aan te passen en daarmee toetsing van gehanteerde verdeelsleutels mogelijk te maken. Daarmee zouden de voorbehouden ten aanzien van de verdeelsleutels in de accountantsverklaringen kunnen vervallen. Een normenkader formuleren lijkt de accountant echter een relatief complexe zaak waarvoor sectorbreed overleg noodzakelijk zou zijn.
Eén accountant meent dat er bij de netbeheerders vooraf onvoldoende (gedetailleerd) inzicht bestaat in de eisen die door de Energiekamer aan de verantwoording worden gesteld. Dit zou de voornaamste oorzaak zijn van het feit dat er niet altijd goedkeurende accountantsverklaringen bij de door de netbeheerders aangeleverde informatie zijn gevoegd. Het is deze accountant diverse malen gebleken dat met een andere inrichting van de administratie (en interne controlesystemen) van de netbeheerders aan deze eisen zou kunnen worden voldaan.

## 5.3 Tarieftaak Energiekamer in enge zin – incidentele gegevensverzameling

Voor de tariefregulering moet de Energiekamer incidenteel aanvullende gegevens bij de netbeheerders opvragen. Dit was om te beginnen nodig bij de start van de regulering, voor het vaststellen van de oorspronkelijke waarde van de energienetwerken: de gestandaardiseerde activawaarde (GAW) (zie § 5.3.1). Ook de overdracht van de hoogspanningsnetten in 2008 van regionale netbeheerders naar de landelijke netbeheerder TenneT maakte het voor de Energiekamer nodig een aparte gegevensopvraag te doen (zie § 5.3.2). Deze gegevensverzameling valt buiten de «normale» tariefregulering en brengt complicaties met zich mee.

### *5.3.1 Gegevensinwinning GAW bij start regulering tot 2003*

De Energiekamer heeft bij de start van de regulering getracht op een zoveel mogelijk gestandaardiseerde manier de gegevens te verkrijgen die nodig zijn voor het nemen van methode- en tariefbesluiten. Een belangrijke complicatie vormde de eenmalige bepaling van de oorspronkelijke gestandaardiseerde activawaarde (GAW) uit 2000. Voor deze GAW beschikten niet alle regionale netbeheerders over complete historische investeringsgegevens inzake hun netwerken. Deze distributienetten waren soms meer dan vijftig jaar oud en de administraties waren incompleet, onvergelijkbaar of zoekgeraakt door de tijd en de vele fusies. De bepaling van de waarde van deze netten duurde drie jaar. Gedurende deze periode veranderde de Energiekamer de waardebepalingsmethode, waardoor andere activawaarden ontstonden. Bij deze GAW is het de Energiekamer uiteindelijk niet gelukt om de gegevens te verkrijgen en te standaardiseren zoals men voor ogen had. De initiële GAW bleken lastig op uniforme en vergelijkbare wijze vast te stellen.

De moeizame totstandkoming van de GAW komt uitgebreider in hoofdstuk 6 aan de orde.

*5.3.2 Waardering hoogspanningsnetten*

Ook voor de overdracht van de hoogspanningsnetten van regionale elektriciteitsnetbeheerders naar TenneT heeft de Energiekamer een aparte informatievraag doen uitgaan naar de regionale netbeheerders. Er waren accountantsverklaringen vereist bij de antwoorden van de netbeheerders.

De overdracht van de hoogspanningsnetten was een eenmalige gebeurtenis waarvoor gegevensinwinning niet via de «normale» CODATA-modules heeft plaatsgevonden.
Het bleek lastig om de waarde van de hoogspanningsnetten vast te stellen. Zo was er niet altijd een eenduidige verdeling mogelijk van bepaalde kosten over de hoogspanningsnetten en de resterende netten van de regionale netbeheerders. Omdat de beheeroverdracht van de hoogspanningsnetten bij de start van de regulering niet te voorzien was, kan het de Energiekamer naar ons oordeel niet verweten worden dat er toentertijd geen kostengegevens werden opgevraagd die waren uitgesplitst naar spanningsniveau. Deze mate van detaillering van de regels was op dat moment niet nodig voor de «normale» tariefregulering.
Het gevolg van het ontbreken van deze detaillering was dat de gegevensinwinning dermate moeizaam verliep dat dit tot vertraging leidde bij het nemen van besluiten in het kader van de tariefregulering.

## 5.4 Tarieftaak Energiekamer in brede zin

De Energiekamer vraagt ook gegevens op die niet voor de wettelijke reguleringstaak gebruikt kunnen en mogen worden. Deze gegevens zijn wel van belang voor de regulering, maar zij worden niet ondervangen door de RAR of CODATA-modules. De doelstelling van de Energiekamer hierbij is vast te stellen hoe de regulering in de praktijk werkt. Het voorbeeld hiervan is het al eerder aangehaalde «winstenonderzoek» uit 2007.

*5.4.1 Gegevensinwinning voor «winstenonderzoek»*

We gaven eerder al aan dat de wet niet voorschrijft dat de Energiekamer een onderzoek als het «winstenonderzoek» verricht. Dit ontbreken van een wettelijke basis had tot gevolg dat het de Energiekamer veel moeite kostte om de voor het onderzoek benodigde gegevens te verzamelen.
Het onderzoek was zowel voor de Energiekamer als de netwerkbedrijven een noviteit.

*Totstandkoming winstenonderzoek*
In het winstenonderzoek heeft de Energiekamer de winsten volgens de commerciële boekhouding van de netwerkbedrijven vergeleken met het normrendement dat de Energiekamer voor hen had opgesteld (de redelijk geachte winst op basis van het redelijk rendement uit de reguleringssystematiek).
De winstgegevens van de bedrijven, die voor deze vergelijking nodig waren, had de Energiekamer echter niet paraat. Ook de netwerkbedrijven konden deze gegevens niet zonder meer verschaffen, onder andere vanwege grote verschillen tussen de uitgangspunten voor de commerciële boekhoudingen onderling en in vergelijking tot de RAR.

De winstgegevens moesten opgesplitst worden naar netbeheer en overige activiteiten, voorzien van een accountantsverklaring.
De Energiekamer vroeg de bedrijven ook om een verklaring voor het verschil tussen de twee winstcijfers. Op basis van een aantal voorbeeldverklaringen van de Energiekamer moesten de bedrijven aangeven waardoor het verschil tussen de winst en het normrendement werd verklaard en op deze verschilverklaring een toelichting geven.
De Energiekamer koos voor voorbeeldverklaringen, opdat de antwoorden van energiebedrijven onderling vergelijkbaar zouden zijn. De verschilverklaring en de toelichting daarop hoefden niet te zijn voorzien van een accountantsverklaring, maar van een – minder zekerheid gevende – bestuurdersverklaring.
Bij het invullen van de verschilverklaringen maakten de energiebedrijven vrijwel alleen gebruik van de mogelijkheden die de Energiekamer had aangereikt. De energiebedrijven gaven nauwelijks «eigen» verklaringen. Het lijkt daarom een mogelijkheid dat de bedrijven zich bij de verklaring van de verschillen hebben laten sturen door de handreiking van de Energiekamer.
De verschilverklaringen werden door de Energiekamer zoveel als mogelijk gevalideerd met eigen gegevens, maar de Energiekamer heeft geen onderzoek gedaan in de administraties van de bedrijven om te valideren.

*Toepassing RAR en CODATA-regels*
Belangrijke verschillen tussen het informatieverzoek in het kader van het winstenonderzoek enerzijds en de RAR/CODATA-informatieverzoeken anderzijds zijn:
- er is voor het «winstenonderzoek» vooraf geen regelgeving, zoals RAR, opgesteld om de te hanteren definities en begrippen te duiden;
- elementen uit het «winstenonderzoek» zoals brutowinst, winstbestemming en commerciële activawaarde vormen geen onderdeel van de reguleringssystematiek en de daarbij behorende boekhoudkundige regels (RAR of CODATA-modules).

In het winstenonderzoek stelt de Energiekamer dat ongewenste winst in belangrijke mate verklaard kan worden uit verschillende waarderingsgrondslagen in de externe en de gereguleerde verslaggevingsregels.
De Energiekamer geeft aan dat verschillen tussen normrendementen en het daadwerkelijke rendement dat met gereguleerde activiteiten wordt behaald, zijn ontstaan doordat de RAR afwijken van de commerciële verslaggevingregels.
De RAR zijn opgesteld om de energiebedrijven onderling te kunnen vergelijken. Dit is nodig omdat in de commerciële waarderingsgrondslagen bijvoorbeeld verschillende afschrijvingstermijnen voor activa worden gehanteerd en de bedrijven binnen de commerciële accountingregels per jaar verschillende waarderingsgrondslagen kunnen hanteren. Met dit doel – en de beperkte reikwijdte – van de boekhoudkundige regels (RAR) in gedachten, is het volgens ons evident dat er verschillen ontstaan. Deze zijn echter niet te wijten aan de kwaliteit van de boekhoudkundige regels in enge zin. De bepaling van de winstverschillen met behulp van boekhoudkundige regels heeft van de Energiekamer bij het opstellen van de RAR geen prioriteit heeft gehad; deze gegevens waren namelijk niet nodig voor de regulering.

*Advies Energiekamer voor verbetering gegevensinwinning*
De Energiekamer heeft de minister van EZ in 2007 naar aanleiding van het winstenonderzoek laten weten dat zij advies wilde geven over de administratieve inrichting van bedrijfssystemen van netbeheerders (NMa,

2007b). De Energiekamer heeft dit advies aan de minister van EZ inmiddels opgesteld. Het advies richt zich vooral op de inrichting van de financiële structuur en administratie van de energiebedrijven c.q. netbeheerders, zodanig dat vennootschappelijke resultaten die worden behaald met de gereguleerde activiteiten, sneller en eenvoudiger inzichtelijk kunnen worden gemaakt (NMa, 2008). De Energiekamer adviseerde dat de netbeheerder verplicht dient te worden om, ten behoeve van het toezicht door de Energiekamer, een volledige jaarrekening op te stellen conform het Burgerlijk Wetboek (BW2 Titel 9). Dit advies is toentertijd niet overgenomen door de minister van EZ. Het opstellen van een volledige jaarrekening zou de administratieve lastendruk voor de bedrijven volgens de minister te veel doen toenemen. Bovendien heeft de Energiekamer volgens de minister al zeer ruime bevoegdheden op grond van de Elektriciteitswet, die nog lang niet allemaal worden gebruikt. Overigens heeft het ministerie aangegeven dat de afweging van verdergaande benutting en uitbreiding van bevoegdheden door de Energiekamer versus administratieve lastendruk met de recent gestarte herziening van het reguleringskader meegenomen kan worden.
De Energiekamer kan de gegevens inderdaad ook opvragen met gebruikmaking van haar wettelijke bevoegdheden. Dit gaat echter minder snel en eenvoudig dan in het advies was beoogd.

## 6 HOOGTE WINST EN WAARDERING ENERGIENETTEN

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de vijfde vraag van de Tweede Kamer:

*Wat is het verband tussen de hoogte van de winst en de waardering van de energienetten?*

Ter beantwoording van deze vraag leggen we in § 6.2 de relatie uit tussen de winst van de netbeheerbedrijven en grootheden die de Energiekamer hanteert bij de tariefregulering, zoals de «gestandaardiseerde activa-waarde». We zien hoe de winst van de netbeheerders wordt beïnvloed door de in de regulering gehanteerde waardering van het energienet. Omdat deze waardering tevens effect heeft op de reguleringsdoelstelling, toetsen we in hoeverre de waardebepaling deugdelijk is geweest.
In § 6.3 gaan we vervolgens in op eventuele verschillen tussen de gestandaardiseerde activawaarde van de netwerken en de waardering ervan in de commerciële jaarrekening van de netbeheerders en de gevolgen daarvan voor de winst. We bespreken ten slotte enkele andere oorzaken voor het verschil tussen gereguleerd rendement en winst.

### 6.2 Relatie winst en regulering

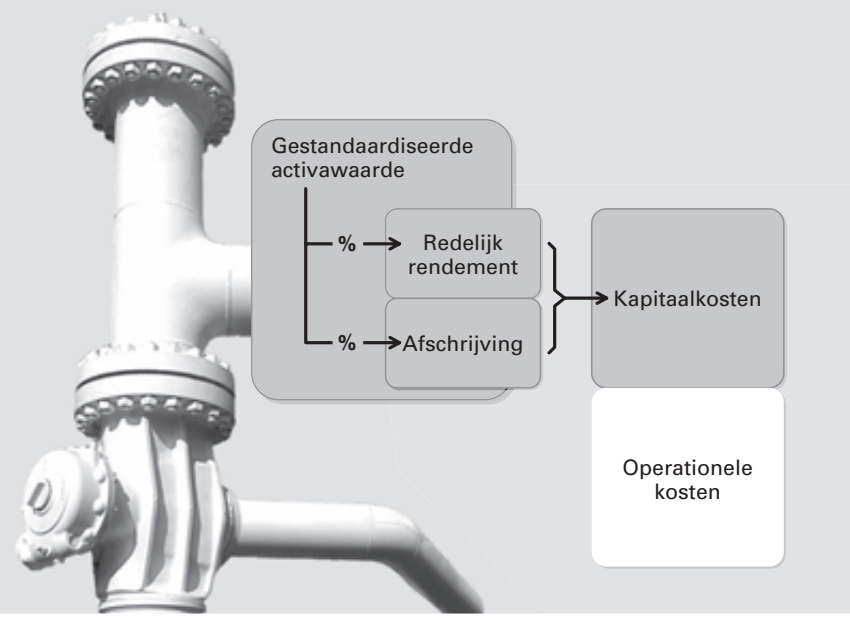
De Tweede Kamer heeft de vraag naar de relatie tussen winst en waardering onder meer gesteld naar aanleiding van het winstenonderzoek uit 2007 van de Energiekamer, waarin geconcludeerd werd dat de winsten van netbeheerders in de praktijk hoger waren dan het «redelijk rendement».

Door tariefregulering worden de inkomsten per hoeveelheid getransporteerde energie die netbeheerders volgens de Energiekamer mogen hebben genormeerd op basis van de berekende kosten die voor efficiënt netbeheer nodig zijn.

De feitelijke winst die een netbeheerder maakt is bij tariefregulering afhankelijk van hoe ver de netbeheerder zijn kosten kan laten dalen (en dus efficiënter wordt). Daarnaast kunnen ook andere bedrijfseconomische keuzes de commerciële winst bepalen, zoals we in de volgende paragraaf beschrijven. Die vrijheid heeft de netbeheerder. Als geheel kan en mag zo de winst uitstijgen boven de redelijke vergoeding voor het geïnvesteerd kapitaal waarmee in de maatstaf is gerekend. Bij tariefregulering wordt immers niet de winst gemaximaliseerd, maar alleen de tarieven die bij de afnemers in rekening mogen worden gebracht.

De kosten die in de regulering worden meegenomen bestaan uit operationele kosten, zoals lonen van werknemers en kosten van onderhoudsmaterialen en dergelijke, en «kapitaalkosten»; zie figuur 8). In de figuur is zichtbaar dat de afschrijvingen en het redelijk rendement beiden worden berekend als percentage van de waarde van het netwerk.

Figuur 8 **Relatie tussen gestandaardiseerde activawaarde en kosten van netbeheerder**




De benadering die de Energiekamer volgt bij «kapitaalkosten» wijkt af van de kostenstructuur volgens de commerciële jaarrekening. De Energiekamer houdt rekening met het feit dat de netbeheerder de investeerders van het vermogen in het bedrijf een vergoeding betalen voor dit vermogen: rente voor vreemd vermogen en een redelijk dividend voor aandeelhouders. Samen worden deze vergoedingen aangeduid met «rendement». De Energiekamer behandelt dit rendement als onderdeel van de kosten die voor efficiënt netbeheer nodig zijn en dus door de inkomsten moeten worden gedekt.
Een tweede onderdeel van de kapitaalkosten zijn de afschrijvingen. Afschrijvingen en rendement worden beide berekend als percentage van de waarde van het netwerk van de netbeheerder zoals die door de Energiekamer is vastgesteld. Deze waarde wordt aangeduid met de term «gestandaardiseerde activawaarde».

De gestandaardiseerde activawaarde (GAW) moet worden onderscheiden van de boekwaarde waarvoor het netwerk in de commerciële boekhouding (of in de fiscale jaarrekening) van de netbeheerder is opgenomen. Vanwege de verschillende voorschriften die tussen deze stelsels gelden hoeft deze boekwaarde niet gelijk te zijn. We bespreken in § 6.3 de consequenties hiervan voor de winst. Om verwarring te voorkomen spreken we in het vervolg van dit hoofdstuk steeds van «GAW» als we de waarde van de netwerken in het kader van de regulering bedoelen.

De GAW vormt dus de basis voor zowel de afschrijvingen als het redelijk rendement. Het is voor een effectieve regulering van belang dat deze elementen in de maatstaf zo goed mogelijk zijn bepaald. Bovendien bepaalt de hoogte van de GAW voor een deel de winst. Indien de GAW te laag is vastgesteld, zullen afschrijvingen onvoldoende zijn om vervangingsinvesteringen te doen, en ook zal de netbeheerder in dat geval

onvoldoende rendement behalen om zijn vermogensverschaffers (crediteuren en aandeelhouders) voldoende rente en dividend te betalen. Als daarentegen de GAW te hoog is vastgesteld, ontstaan ongerechtvaardigde winsten voor de netbeheerder. Binnen het systeem van de regulering kan dit onopgemerkt blijven; de netbeheerder blijft immers met zijn tarieven keurig binnen de gestelde maxima. Maar de netbeheerder hoeft bij een te hoge GAW minder efficiencyinspanning te verrichten, waardoor de regulering minder effectief wordt.

We geven een fictief voorbeeld van het effect van GAW-bepaling op de gereguleerde inkomsten van de netbeheerder en op zijn winst.

**Fictief voorbeeld van effect van GAW-bepaling op inkomsten en winst van de netbeheerder**

De netbeheerder heeft een energienet liggen dat al geheel is afgeschreven. De boekwaarde is dus € 0,–. De regulator bepaalt in het kader van de regulering dat het net een GAW heeft van € 1 miljoen, een afschrijvingstermijn van 25 jaar en dat met een percentage van 5,5% rekening gehouden wordt voor rendement.

- De netbeheerder zal nu het netwerk opnieuw activeren voor € 1 miljoen en aan de passiefzijde van de balans een herwaarderingsreserve introduceren ter grootte van € 1 miljoen. Deze is onderdeel van het eigen vermogen, dat dus met € 1 miljoen groeit.
- Door het nieuwe actief mag de netbeheerder jaarlijks € 40 000 extra in zijn tarieven doorberekenen aan afschrijvingen.
- Tevens mag de netbeheerder jaarlijks € 55 000 extra in zijn tarieven doorberekenen als «redelijk rendement» op dit actief.

Aldus heeft de netbeheerder in dit fictieve voorbeeld een onmiddellijke vermogenstoename van € 1 miljoen, plus jaarlijkse extra inkomsten van € 95 000.

Uit het voorgaande blijkt het belang van een goede vaststelling van de GAW. Voor een effectieve regulering moet een deugdelijke vaststelling van de waarde van de netwerken:

- zijn vastgesteld op basis van objectieve criteria;
- de garantie geven dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen; en
- tot goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders leiden.

De bepaling van de GAW vindt in principe één keer plaats («start-GAW»), waarna deze steeds wordt geïndexeerd en bijgesteld met het saldo van investeringen en desinvesteringen. Omdat deze periodieke bijstellingen goed controleerbaar zijn, is de bepaling van de start-GAW cruciaal.

Wij gaan daarom na of de wijze van bepaling van deze start-GAW's aan de genoemde voorwaarden heeft voldaan. We merken daarbij op dat we gezien de complexiteit en beperkte onderzoekstijd geen uitspraken kunnen doen over de vraag of de *hoogte* van de GAW correct is. We kunnen wel nagaan of de *manier waarop* vaststelling van de GAW plaatsvond, het vertrouwen geeft dat de vaststelling deugdelijk is geweest.

Achtereenvolgens behandelen we:

- de bepaling van de start-GAW voor het landelijk elektriciteitsnet;
- de bepaling van de start-GAW voor de regionale netten;
- de bepaling van de start-GAW voor het landelijk gasnet.

### *6.2.1 Bepaling start-GAW landelijk elektriciteitsnet*

De Energiekamer heeft de start-GAW van het landelijk elektriciteitsnetwerk bepaald per 31 december 2000. Vanaf die datum is de GAW van het netwerk jaarlijks geïndexeerd en per reguleringsperiode vermeerderd/verminderd met het saldo van gedurende die periode gedane investeringen of desinvesteringen.
De waarde van het landelijk hoogspanningsnetwerk van TenneT per ultimo 2000 is vastgesteld op basis van historische kostprijsgegevens min de daarop gepleegde afschrijvingen, geïndexeerd naar 2000. Dat bleek voor TenneT goed mogelijk omdat de netbeheerder kon beschikken over complete historische gegevens ten aanzien van deze netten.
Op grond van het voorgaande concluderen we dat de waardering van de start-GAW van de landelijke netbeheerder elektriciteit aan de drie genoemde voorwaarden voldeed.

### *6.2.2 Bepaling start-GAW regionale netten*

Voor de regionale elektriciteitsnetten is de start-GAW bepaald per 31 december 2000. Voor de gasnetten gebeurde dat per 1 januari 1999, doorgerekend naar 1 januari 2004. De bepaling van deze waarde verliep uiterst moeizaam.
Anders dan TenneT beschikten niet alle regionale netbeheerders over complete historische investeringsgegevens over hun netwerken. Deze distributienetten waren soms meer dan vijftig jaar oud en de administraties uit het verre verleden waren incompleet, onvergelijkbaar of zoekgeraakt door de tijd en de vele fusies van oorspronkelijk vaak kleine netwerkbedrijven. Meestal hadden de bedrijven slechts van de laatste vijf à tien jaar goede data. Wij merken daarbij op dat het zo lang bewaren van deze gegevens nooit verplicht was geweest.
Aanvankelijk opteerde de Energiekamer voor een eenvoudig uniform systeem waarmee het probleem van moeizame historische gegevensverzameling werd omzeild. De energiebedrijven waren echter tegen die benadering. Dat betekende het begin van een jarenlang voortslepend proces van gegevensinwinning, besluiten van de Energiekamer en bezwaarprocedures van bedrijven, nieuwe gegevensinwinning, besluiten en bezwaarprocedures, enzovoort. De loop van dit proces leverde steeds nieuwe, vaak sterk verschillende activawaarden op.

*Schommelende activawaarden tussen 2000 en 2003*
De impasse waarin het systeem raakte door de kwesties rond de waardering van de netwerken en de bepaling van de x-factoren, bereikte een climax ten tijde van de in § 2.6.1 genoemde vernietiging van het x-factorbesluit voor RENDO. In de in datzelfde hoofdstuk genoemde overeenkomsten van 2003, die een einde aan de impasse maakten, slaagden de energiebedrijven erin om van de Energiekamer de toezegging te krijgen om bij de waardering uit te gaan van de laatste door hen overgelegde gegevens. In de nadien vastgestelde methodebesluiten is de Energiekamer van de start-GAW's uitgegaan zoals die in de overeenkomsten waren afgesproken.

**Start-GAW's uit de overeenkomsten van 2003**

In de overeenkomsten stonden niet zozeer de bepaling van GAW's centraal als wel de bepaling van een x-factor die door de Energiekamer én door de regionale netbeheerders kon worden geaccepteerd. Deze x-factoren zijn inmiddels in nieuwe reguleringsronden vervangen door andere. De GAW's echter die destijds als start-GAW zijn vastgesteld, werken blijvend door in de tarieven van nu en in de toekomst omdat zij steeds als uitgangspunt worden gehanteerd voor de nieuwe GAW-bepaling in elke reguleringsronde.

Onderstaande tabel geeft een indruk van de grote schommelingen tussen de verschillende GAW-bepalingen.

**Start-GAW-bepalingen alle regionale netbeheerders gezamenlijk**

| | |
|---|---|
| **Elektriciteit** | |
| 2000 Besluit in primo | € 9 355,469 miljoen |
| 2001 Besluit op bezwaar | € 5 694,286 miljoen |
| 2002 Correctiebesluit | € 6 649,871 miljoen |
| 2003 Overeenkomst | € 9 087,639 miljoen |
| **Gas** | |
| 2001 Besluit in primo | € 3 066,261 miljoen |
| 2002 Correctiebesluit | € 2 974,306 miljoen |
| 2003 Overeenkomst | € 5 550,730 miljoen |

Dat de start-GAW van de regionale gasnetwerken tussen het correctiebesluit van 2002 en de overeenkomst van 2003 bijna verdubbeld is, komt doordat in de overeenkomst ook met de netwerkbedrijven werd afgesproken om uit te gaan van een langere afschrijvingstermijn, namelijk van 45 jaar in plaats van 25 jaar. Dit was omdat volgens netbeheerders de resterende levensduur van de netten langer was. Omdat de netbeheerders wél de verlenging van de afschrijvingstermijn wilden, maar geen verlaging van het afschrijvingsbedrag per jaar, is het waardebedrag van de gasnetwerken hoger vastgesteld.

*Kanttekeningen bij juistheid activawaarden regionale netwerken*
Hoewel de in de twee overeenkomsten van 2003 vastgestelde activawaarden nooit in rechte zijn aangevochten, ook niet door de afnemersorganisaties, zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de juistheid van deze waarden.
De gegevens waarop de waardebepaling was gebaseerd, waren verzameld in het kader van de correctiebesluiten. Van deze gegevens had de Energiekamer eerder op basis van accountantsonderzoek vastgesteld dat zij onbruikbaar waren omdat de netbeheerders veel aannames bleken te hebben gemaakt om tot activawaarden te komen. Er was geen consistentie tussen deze aannames van de verschillende netbeheerders en er waren onverklaarbare sprongen in de door netbeheerders opgegeven historische aanschafwaarden.

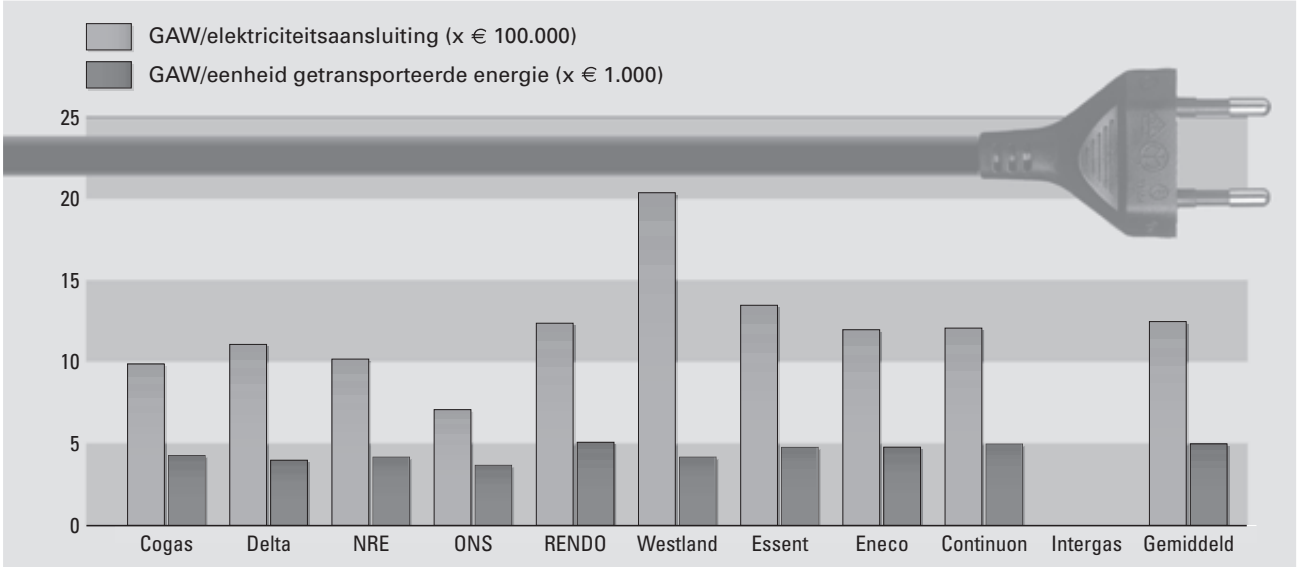
Sinds de vaststelling van de activawaarden van de regionale netten in 2003 zijn de afschrijvingen op deze netten steeds hoger dan de investeringen in deze netten (zie § 7.4.1). Hoewel er ook andere verklaringen denkbaar zijn, kan dit duiden op een te hoge activawaarde.

Ook P.H.L. Nillesen, die in zijn dissertatie uitgebreide aandacht besteedt aan de eerste drie jaar van de regulering (Nillesen, 2008), meent dat de juistheid van de GAW's die in de overeenkomsten zijn vastgesteld,

twijfelachtig is, met name als het gaat om de gasnetwerken. Volgens hem is dit te demonstreren aan de hand van de waarde van de netwerken per aansluiting.[22]
Volgens de Energiekamer is de verhouding tussen de waarde van het netwerk en een eenheid getransporteerde energie (output) relevanter omdat in de verhouding per aansluiting eventuele capaciteitsverschillen tussen aansluitingen niet zichtbaar zijn. Dit geldt echter in principe voor elke netbeheerder. In de figuren 9 en 10 hebben we daarom beide verhoudingen opgenomen.

Uit de figuren 9 en 10 blijkt dat tussen netbeheerders de verhouding van de waarde van het netwerk per output uiteenloopt en per aansluiting zeer uiteenloopt, zonder dat hiervoor een verklaring is. De verschillen zijn bij de gasnetbeheerders groter dan bij de elektriciteitsnetbeheerders.

Figuur 9 **Waarde regionale elektriciteitsnetwerken per hoeveelheid getransporteerde elektriciteit en per elektriciteitsaansluiting**

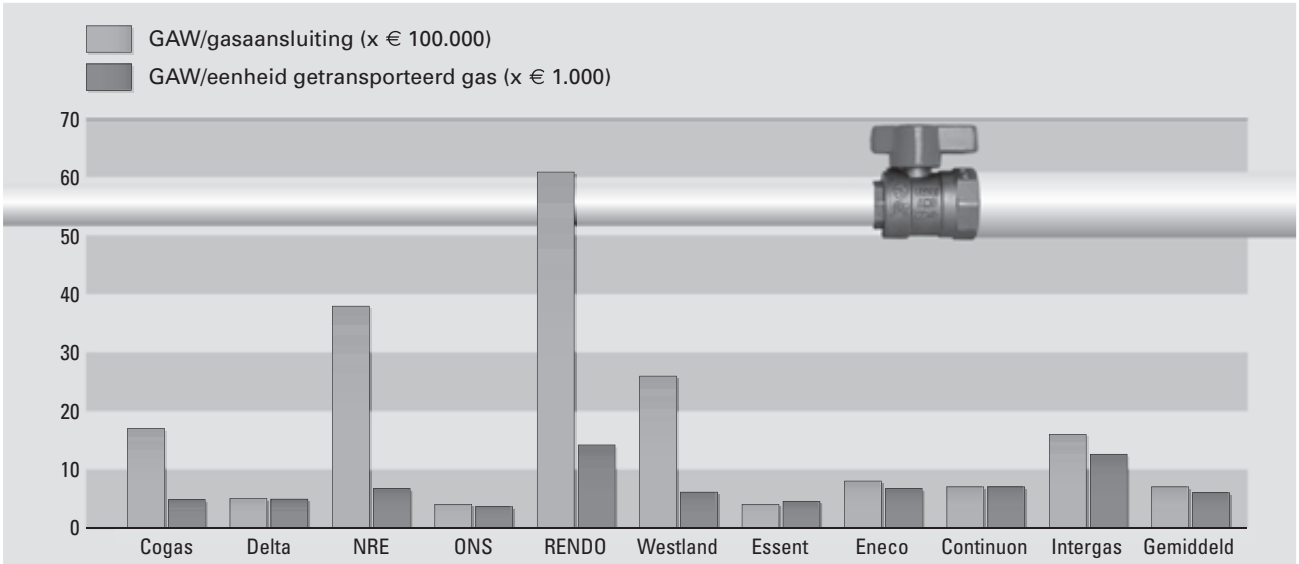



De figuur laat zien dat Westland de hoogste waarde van het netwerk heeft per aansluiting; ONS heeft de laagste (verschil 3:1). De verschillen per hoeveelheid getransporteerde elektriciteit lopen minder uiteen: RENDO heeft de hoogste waarde per hoeveelheid getransporteerde elektriciteit en ONS de laagste (verschil 1,4:1).

**Bron: bijlagen bij overeenkomsten elektriciteit**

[22] Verslag gesprek Algemene Rekenkamer met P.H.L. Nillesen, 26 december 2008.

Figuur 10 **Waarde regionale gasnetwerken per hoeveelheid getransporteerd gas en per gasaansluiting**




De figuur laat zien dat RENDO de hoogste waarde van het netwerk heeft per aansluiting; ONS heeft de laagste (verschil 14:1). De verschillen per hoeveelheid getransporteerde elektriciteit lopen minder uiteen: Westland heeft de hoogste waarde per hoeveelheid getransporteerde elektriciteit en ONS de laagste (verschil 4:1).

Bron: bijlagen bij overeenkomsten gas

We vatten het voorgaande samen:

- De in 2003 overeengekomen waarderingen van de energienetten zijn gebaseerd op eerder als onbruikbaar bestempelde gegevens.
- Tot dusver zijn de afschrijvingen steeds hoger dan de investeringen; te hoge GAW's kunnen een plausibele verklaring hiervoor zijn.
- In de wetenschappelijke literatuur wordt ook getwijfeld aan de juistheid van de in 2003 vastgestelde GAW's.
- Er zijn grote verschillen tussen netbeheerders in de verhouding waarde netwerk per aansluiting en per output.

Op grond hiervan concluderen wij, met begrip voor de omstandigheden waarin een en ander plaatsvond, dat de startwaardering van de regionale gas- en elektriciteitsnetten niet zijn vastgesteld op basis van objectieve criteria, geen garantie geven dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen en niet tot goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders leiden.

Of de hoogte van het bedrag van de gehanteerde waarde op grond van de historische kostprijs juist is en garandeert dat er geen afnemers zullen zijn die opnieuw meebetalen aan netwerken die ooit al eerder in de tarieven waren doorberekend, valt niet te zeggen. Dit is waarschijnlijk met de gekozen methode ook nooit te bepalen, gegeven de incomplete gegevens over historische kostprijzen en afschrijvingen bij de netbeheerders. Goede onderlinge vergelijkbaarheid van de netbeheerders, waardoor de regulering goed kan functioneren, is echter evenmin gegarandeerd, aangezien de gehanteerde waarde zowel per aansluiting als per eenheid output zeer uiteenloopt.

*6.2.3 Bepaling start-GAW landelijk gastransportnet*

Anders dan voor de andere netten, waarvan de waarde is gebaseerd op een start-GAW per ultimo 2000, is voor het landelijk gastransportnet van GTS de start-GAW vastgesteld per 1 januari 2005. We zijn ook hiervan nagegaan of er sprake is geweest van een deugdelijke vaststelling van de GAW.

*Geschil tussen GTS en Energiekamer over waardebepaling*
Net als in het geval van TenneT beschikte GTS over volledige administratieve gegevens op basis waarvan de activawaarde van het netwerk kon worden bepaald. Desondanks leidde de vaststelling van de GAW voor het landelijk gasnet tot ernstige problemen.
Op basis van bij de Gasunie (het moederbedrijf van GTS) verkregen informatie over de waarde van haar activa, had de Energiekamer op 20 december 2001 vastgesteld dat de waarde van het landelijk gastransportnet per 1 januari 2002 NLG 5,35 miljard bedroeg. Omgerekend was dit € 2,43 miljard (DTe, 2001).
Voor het methodebesluit landelijk gastransport 2006–2009 is de Energiekamer uitgegaan van deze waarde. Zij heeft daarbij vervolgens de indexering wegens inflatie betrokken en de nadien gedane investeringen en afschrijvingen tot en met 2004. De GAW bedroeg na deze berekening € 4,84 miljard per 1 januari 2005.

GTS was van mening dat de waarde van het landelijk gasnetwerk aanzienlijk hoger lag dan de door de Energiekamer vastgestelde € 4,84 miljard. De gasnetbeheerder baseerde zich daarbij op twee argumenten: in de eerste plaats zou de Energiekamer ten onrechte voor ongeveer € 500 miljoen niet tot het netwerk hebben gerekend. In de tweede plaats zou bij de uitkoop van Shell en ExxonMobil uit de NV Nederlandse Gasunie voor de waarde van het netwerk een bedrag van € 6,4 miljard zijn gehanteerd. GTS wilde daarom dat uitgegaan werd van een GAW van € 6,4 miljard.

Uitgaande van het artikel 3 van de EG-verordening nr. 1775/2005 neergelegde principe van kostengeoriënteerdheid, was de waardering zoals GTS die voorstond, niet mogelijk. Immers, toen de Staat Shell en ExxonMobil uit de Gasunie uitkocht, betaalde de Staat een bedrag dat gebaseerd was op zowel de gereguleerde als de niet-gereguleerde activiteiten. De overnamesom bevatte ook onderdelen als *goodwill*, strikt genomen de toekomstige winstverwachting van het bedrijf. Bij het bepalen van de gestandaardiseerde activawaarde van een netwerkbedrijf mogen dergelijke immateriële activa niet meegenomen worden.

De minister van EZ heeft dit geschil tussen GTS en de Energiekamer uiteindelijk beslist door in de eerdergenoemde «beleidsregel» van 2008 (waarin het nieuwe reguleringskader is vervat; zie de hoofdstukken 2 en 4) zelf het door de Energiekamer in de regulering te hanteren bedrag voor de start-GAW van GTS vast te stellen. In de beleidsregel is die waarde vastgesteld op € 6,38 miljard per 1 januari 2005.

Deze beslissing maakte deel uit van een pakket afspraken met de minister van Financiën in zijn rol als aandeelhouder van GTS. Dit pakket afspraken was bedoeld om knelpunten in het investeringskader voor GTS op te heffen zonder dat het rendement van de staat als aandeelhouder daardoor onevenredige risico's zou lopen.

**Pakketafspraak met Financiën**

Als aandeelhouder had de minister van Financiën overleg gevoerd met de minister van EZ over de parameters die de minister van EZ aan de Energiekamer voor de regulering van GTS zou voorschrijven. De minister van Financiën had daarbij ingezet op 7% rendement op het hele netwerk, een afschrijvingstermijn van twintig jaar en een activawaarde van € 6,4 miljard. De minister van EZ heeft hiermee gedeeltelijk ingestemd: het rendement van 7% geldt slechts voor de nieuwe uitbreidingen; over het bestaande net geldt een lager rendement van 5,5%.

De oorsprong van de waardebepaling in de afspraken verklaart de opeenstapeling van indexen, waarvan er een zelfs speciaal voor de gelegenheid gemaakt was, die tot het hiervoor gewenste bedrag leidden om aan het EU-voorschrift van kostenoriëntatie te voldoen.

**Opeenstapeling van indexen waardebepaling landelijk gasnet**

Uit de toelichting van de beleidsregel: «De consumentenprijsindex (CPI) doet geen recht aan de prijsstijgingen van goederen en diensten die in de loop der jaren gebruikt zijn om het gastransportnetwerk op te bouwen. Voor de initiële GAW van het landelijk gastransportnet is daarom een andere (gecombineerde) index gehanteerd:
- tot 1963: Producenten Prijs Index (PPI);
- 1963–1979: een samengestelde gastransport projectindex in de verhouding 70% loon, 25% materiaal, 5% grond;
- 1979–1 januari 2005 de grond-, water- en wegenbouw (GWW)-index voor riolering (deze wijze van indexeren wordt uitsluitend gebruikt voor deze initiële waardebepaling van de activa van de landelijk netbeheerder);
- vanaf 1 januari 2005 dient weer de consumentenprijsindex (CPI) gehanteerd te worden.»

*Kanttekeningen bij juistheid activawaarden landelijk gasnetwerk*
Op grond van het voorgaande plaatsen wij kanttekeningen bij de juistheid van de waardering van het landelijk gasnetwerk. Gezien de oorsprong van het bedrag waarop het netwerk is gewaardeerd heeft de waardering niet op basis van objectieve criteria plaatsgevonden en biedt daardoor niet de garantie dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen. Doordat de waardebepaling niet gebaseerd is op objectieve criteria ontstaat er bovendien geen goede vergelijkbaarheid van de kostenstructuur van GTS met die van andere netbeheerders in de internationale benchmark.

De afweging van het belang van een effectieve regulering tegenover andere beleidsbelangen is vanzelfsprekend aan de minister. Wel willen wij erop wijzen dat de waardebepaling van het landelijk gastransportnet, gezien de lange afschrijvingstermijn, nog tot 2060 in de tarieven voor de afnemers zal doorwerken. Dat benadrukt het belang van een objectieve waardebepaling. De vraag dringt zich dan ook op of de belangenafweging die de minister van EZ bij het nemen van dit besluit heeft gemaakt bijdraagt aan het beoogde effect van de regulering: bescherming van de energieafnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerders en grotere efficiency met behoud van kwaliteit bij de netbeheerders.

Wij wijzen verder op het gevaar van precedentwerking. Weliswaar stelt de toelichting op de beleidsregel dat de gehanteerde wijze van indexeren «... uitsluitend [wordt] gebruikt voor deze initiële waardebepaling van de activa van de landelijk netbeheerder», maar andere netbeheerders zouden een beroep kunnen doen op de *argumenten* die de minister van EZ in de beleidsregel geeft. Zij stelt hierin namelijk dat «andere indexeringen beter

recht doen aan de kostenontwikkeling van de goederen en diensten die in de loop der jaren gebruikt zijn om het transportnetwerk op te bouwen». Elke netbeheerder zou met een beroep op het gelijkheidsbeginsel eenzelfde behandeling kunnen verlangen als GTS, en dus een herziening van de GAW voor het eigen netwerk kunnen eisen.
Dat de GAW van andere netbeheerders al vaststond ten tijde van de totstandkoming van de beleidsregel (terwijl dat voor GTS nog niet het geval was), doet daar niet aan af. Immers, elke nieuwe reguleringsronde bevat in beginsel steeds een nieuwe vaststelling van de actuele GAW, die dus appellabel is.

## 6.3 Winst en netwerkwaarde

### *6.3.1 Vrijheid netbeheerder*

De Energiekamer stelt maxima aan de tarieven van elke netbeheerder en bepaalt daarmee de maximale inkomsten van de netbeheerder. Het staat elke netbeheerder vrij hoe hij binnen die inkomstenbegrenzing zijn kosten dekt. Hij is niet verplicht om de kostenstructuur van de door de Energiekamer als uitgangspunt voor de maatstaf gebruikte netbeheerder te volgen.

Ook wat de efficiencydoelstelling betreft heeft de netbeheerder vrijheid. De Energiekamer legt de netbeheerder een x-factor op om zijn efficiency te verbeteren. Netbeheerders beslissen zelf hoe zij met de x-factor omgaan. Sommigen zullen efficiënter proberen te werken in de operationele sfeer, anderen zullen wellicht de financiering van het netwerk nog eens bekijken, om te zien of daarop bezuinigd kan worden. Het staat de individuele netbeheerder vrij of, hoe en in welke mate hij dit bereikt.

### *6.3.2 Verschillen tussen GAW en balanswaarde*

De vrijheid om de bedrijfsvoering naar eigen goeddunken in te richten, geldt ook bij de waardering van activa. We geven enkele voorbeelden:

- Binnen de regulatoire sfeer wordt de waarde van de activa vastgesteld op basis van de historische kostprijs, die vervolgens is geïndexeerd. In de commerciële boekhouding hanteren sommige netbeheerders echter de vervangingswaarde of soms de marktwaarde.
- De Energiekamer kiest in de regulatorische accountingregels (RAR) voor een uniforme waardering van de netwerken op basis van de geïndexeerde kostprijsmethode, en past die bij de regulering toe voor de bepaling van de maatstaf. De netbeheerders kunnen in hun commerciële jaarrekening elke andere methode hanteren, natuurlijk binnen de grenzen van algemeen aanvaarde grondslagen voor de financiële verslaglegging, het Burgerlijk wetboek en de International Financial Reporting Standards (IFRS).
- Niet alleen de waardering van de activa kan in de regulatoire omgeving anders zijn dan in het commerciële jaarverslag, ook de afschrijvingstermijnen kunnen verschillen. Binnen de regulatoire sfeer geldt voor oude elektriciteitsnetten (van vóór 2001) een forfaitaire afschrijvingstermijn van 25 jaar. Er wordt dus gedaan alsof op 31 december 2000 deze netten allemaal een leeftijd hadden van precies 25 jaar. Voor de gasnetten is een forfaitaire afschrijvingstermijn van 45 jaar afgesproken. De betreffende netwerken hebben een diverse samenstelling. Sommige delen van het net kunnen al wel zestig jaar oud zijn en volledig afgeschreven, andere kunnen juist in 2000 zijn aangelegd. In de aan de Energiekamer door te geven data dient de

ondernemer de afschrijvingen toe te passen zoals die door de Energiekamer zijn voorgeschreven. Bij de bepaling van de maatstaf rekent de Energiekamer dus met deze cijfers. In de commerciële boekhouding is de netbeheerder echter niet aan deze forfaitaire regeling gebonden. Hij zal de afschrijving van zijn netten dus op de door hem zelf gekozen (en algemeen geaccepteerde) wijze doen. Hierdoor zal niet alleen de werkelijke kostenstructuur van de netbeheerders verschillen van de kostenstructuur waarmee de Energiekamer rekent, maar ook de (na de afschrijvingen resulterende) activawaarde.

*6.3.3 Effecten van waarderingsverschillen op de winst*

Voor de winstberekening gelden de afschrijvingen als kosten. Hoe hoger de afschrijvingen, hoe hoger de kosten, dus hoe lager de winst. Hoge activawaarden en daarvan afgeleide hogere afschrijvingskosten hebben dus een drukkend effect op de winst. Men kan dit vergelijken met een taxibedrijf dat klanten rijdt in een peperdure Rolls Royce in plaats van in een Toyota. Slechts door zijn tarieven te verhogen, zou hij zijn winst op peil kunnen houden, maar dan loopt hij risico dat hij geen klanten meer krijgt.
Binnen de gereguleerde wereld leiden hoge GAW's echter tot hogere tarieven en derhalve tot hogere inkomsten, althans voor zover ook de GAW van de maatstaf *omhoog* is gegaan. Immers, zodra de GAW als maatstaf is gehanteerd, garandeert de Energiekamer de doorberekening ervan in de tarieven en berekent de afschrijvingen en het «redelijk rendement» op basis van deze waarde. De netbeheerder mag er zeker van zijn dat hij de aldus bepaalde inkomsten genereert. Commercieel zullen zijn winsten daardoor kunnen toenemen.
Als de netbeheerder afwijkt van de maatstaf en zo een te hoge GAW heeft, zal hij voor deze hoge GAW «gestraft» worden met een hogere x-factor. Hij zal genoegen moeten nemen met minder inkomsten, die zijn hoge afschrijvingen niet dekken, en hij verliest dus aan winst.

*6.3.4 Andere oorzaken van verschillen tussen gereguleerd rendement en winst*

Ook door andere oorzaken kan er verschil ontstaan tussen het gereguleerde rendement en de winst.

Uit het «redelijk rendement» waarmee de Energiekamer in de regulering rekening houdt, wordt de netbeheerder geacht zowel de rente op geleend geld te kunnen voldoen als voor zichzelf nog voldoende winst over te houden om de aandeelhouders van dividend te voorzien.
Door de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen aan te passen, kan de netbeheerder extra winst maken. Als de Energiekamer rekent met een rendement op het geïnvesteerd vermogen van bijvoorbeeld 5%, en de netbeheerder heeft de helft van zijn bedrijfsvermogen geleend tegen 4%, dan blijft er voor het eigen vermogen 6% rendement (winst) over. Er ontstaat zo een positief hefboomeffect («gearing») omdat aldus een groter deel van deze vergoeding aan het eigen vermogen komt.
Het «redelijk rendement» dat de Energiekamer de netbeheerder gunt, is gebaseerd op een verhouding vreemd vermogen:eigen vermogen van 60:40. Als de netbeheerder echter vindt dat hij voordeel heeft bij een groter aandeel vreemd vermogen (bijvoorbeeld bij een lage rente), dan staat hem dat in beginsel vrij.[23]
Bedrijfsmatige overwegingen kunnen dus invloed hebben op de inrichting van de balans en de keuzes die hierin worden gemaakt. Een hoge

[23] Om solvabiliteitsredenen stelt de Won wel begrenzingen aan deze verhouding. Met de reguleringssystematiek als zodanig heeft dat niet te maken. Zie § 2.6.1.

commerciële activawaarde maakt het voor een netbeheerder gemakkelijker om de financieringsverdeling van zijn onderneming aan te passen. Door de hogere balanswaarde wordt het risico door geldverstrekkers lager ingeschat, hetgeen tot een lagere rente kan leiden. Netbeheerders zullen dus streven naar hoge commerciële activawaarden, omdat zij het *gearing*-effect versterken.
Hier staat tegenover dat een hoge commerciële activawaarde hoge afschrijvingen impliceert, die de commerciële winsten weer drukken.
Ook in de operationele kostensfeer zullen bedrijfsmatige keuzes leiden tot andere kostencijfers en derhalve tot een ander resultaat.

# 7 KNELPUNTEN EN VRAAGSTUKKEN

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op het tweede deel van de eerste vraag van de Tweede Kamer:

*Wat zijn mogelijke knelpunten in het reguleringskader?*
We hebben de volgende knelpunten en vraagstukken gedefinieerd:

1. Wat moet de rol van de minister van EZ zijn bij de regulering?
2. Hoe moet het publiek aandeelhouderschap voor het netbeheer worden beoordeeld?
3. Is er voldoende ruimte voor investeringen in kwaliteit en toekomstige leveringszekerheid?
4. Hoe moet omgegaan worden met de verschillende belangen bij de regulering?

In dit hoofdstuk gaan we op deze vier vragen in. We zullen daarbij zien dat de vraagstukken nauw met elkaar samenhangen. Wij kunnen in de meeste gevallen niet zelf de antwoorden geven, maar we willen de kwesties expliciet maken, opdat ze besproken kunnen worden in het overleg tussen minister en Tweede Kamer.

## 7.2 Rol minister van EZ bij regulering

In hoofdstuk 2 hebben we de formele relatie tussen de minister van EZ en de Energiekamer beschreven.

In de praktijk heeft de minister van EZ de Energiekamer tamelijk vrij gelaten in de uitwerking van het reguleringskader en de Energiekamer kon in haar taakuitvoering zelfstandige keuzes maken.
Tot dusver heeft de minister van EZ twee keer rechtstreeks ingegrepen in de taakuitvoering door de Energiekamer. In beide gevallen was dat toen het reguleringsproces dreigde vast te lopen. De eerste interventie vond plaats in 2002; de minister van EZ ging toen over tot de benoeming van een nieuwe directeur voor de Energiekamer, om zo de koers van de Energiekamer te wijzigen (hetgeen leidde tot de in § 2.6.2 beschreven overeenkomsten van 2003). De tweede interventie vond plaats in 2008; de minister stelde toen in een beleidsregel een nieuw reguleringskader voor het landelijk gastransport vast, om zo de regulering hiervan weer op gang te brengen.
Wij hebben in de voorgaande hoofdstukken beargumenteerd dat beide ingrepen gunstige voorwaarden voor de netbeheerders opleverden, die mogelijk langdurig nadelige effecten zullen hebben op de regulering en op de tarieven die de afnemers betalen. Op welke wijze hierbij door de minister de belangen zijn afgewogen is onhelder. Deze belangenafweging vond op ad hoc-basis plaats en was niet gebaseerd op een vooraf ontwikkelde visie.

Ten tijde van de totstandkoming van de beleidsregel van 2008 bleek dat de minister van EZ en de Energiekamer op ten minste twee punten niet op één lijn zaten als het ging om de onderlinge rolverdeling in het reguleringsproces. Een van de kwesties was in hoeverre de minister zich zou moeten mengen in de vaststelling van de cruciale parameters van de regulering, nu voor de bepaling van die parameters juist een speciale en deskundige instantie is aangewezen. De tweede kwestie betrof de vraag in

hoeverre de minister de regulering van individuele netbeheerders zou kunnen en moeten bepalen.

De minister van EZ is zowel systeem- als beleidsverantwoordelijk voor de regulering van de tarieven voor het energienetbeheer.
De *systeem*verantwoordelijkheid veronderstelt dat de minister garandeert dat er een goed functionerend stelsel is voor de regulering. Daarnaast dient de minister uit hoofde van haar systeemverantwoordelijkheid te waarborgen dat de inrichting van het stelsel beantwoordt aan de doelstelling ervan en aan de Europese eisen ter zake van tariefregulering.
De *beleids*verantwoordelijkheid van de minister voor de regulering houdt in dat zij ervoor moet zorgen dat de doelen van de regulering worden behaald.
Vanuit beide verantwoordelijkheden is antwoord nodig op de vraag hoe Energiekamer en ministerie zich tot elkaar verhouden en welke rol de minister zelf speelt in de regulering. Wij menen daarom dat het goed zou zijn dat de minister van EZ helderheid geeft over haar rol in de regulering en de omstandigheden waarin zij aanwijzingen aan de Energiekamer kan geven en in hoeverre de minister hierbij de regulering van individuele netbeheerders kan en moet bepalen.

### 7.3 De overheid als aandeelhouder

Met de Wet onafhankelijk netbeheer (Won) is geregeld dat Rijk, gemeenten en provincies aandeelhouder blijven van de gas- en elektriciteitsnetbeheerbedrijven. Een van de overwegingen om dit zo te regelen was dat een overheid als aandeelhouder «... zich niet alleen laat leiden door commerciële overwegingen, maar ook oog zal hebben voor de publieke belangen die spelen rond de energievoorziening» (EZ, 2006c: 9). In het licht van de kabinetsdoelstelling voor het energiebeleid («betaalbaar, betrouwbaar en schoon») kan het belang van een goede regulering beschouwd worden als één van deze publieke belangen.

De commissie-Kist, die in 2008 het rapport *Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven* (commissie-Kist, 2008) uitbracht, heeft zich gebogen over de relatie tussen de regulering van het netbeheer en het publieke aandeelhouderschap in de netbeheerbedrijven. Een van de conclusies van de commissie was dat decentrale overheden zich nog onvoldoende bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen die het aandeelhouderschap biedt.
De commissie vond het belangrijk dat decentrale overheden rekening houden met het wezenlijk verschillende karakter van enerzijds het netbeheer en anderzijds de productie en levering van energie, twee functies die thans nog gecombineerd zijn in hun aandeel. De commissie beval onder meer aan dat de overheden zouden definiëren welke (publieke) belangen zij met hun aandeelhouderschap willen dienen.

Wij hebben zelf een beperkte verkenning gedaan om een beeld te krijgen van hoe de publieke aandeelhouders hun rol als aandeelhouder bezien en welk belang daarmee volgens hen gediend is.[24] Uit deze beperkte verkenning bleek dat er de betrokken overheden geen gemeenschappelijk gedeelde visie hebben op wat het publieke belang van hun aandeelhouderschap inhoudt.

[24] We hebben hiertoe gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren van het Ministerie van Financiën en de gemeente Amsterdam. Voorts hebben we kennisgenomen van de nota *Deelnemingenbeleid rijksoverheid* (Financiën, 2007), het Statenvoorstel *Toekomststrategie en aandeelhouderschap Essent* van de provincie Noord-Brabant (Noord-Brabant, 2008) en van het rapport *Handreiking Aankoop Aandelen* van de Randstedelijke Rekenkamer (Randstedelijke Rekenkamer, 2007).

**Financieel belang resteert voor publiek aandeel**

De verkenning leverde het volgende beeld op. Voor de Staat gelden de deelnemingen in de twee landelijke netbeheerders niet als «beleidsdeelneming», in tegenstelling tot de deelneming in GasTerra vanwege de relatie met het aardgaswinningsbeleid. Ook de decentrale overheden beschouwen hun deelnemingen in de netwerkbedrijven niet op inhoudelijke gronden van belang voor hun eigen beleid.
De betrouwbaarheid van de energievoorziening achten de publieke aandeelhouders wél belangrijk, maar het aandeelhouderschap wordt niet als middel gezien om hierop invloed uit te oefenen. Van rechtstreekse bemoeienis met de bedrijfsvoering is nagenoeg geen sprake (en dit zou ook lastig zijn door de informatieachterstand die de aandeelhouders hebben op de besturen van de ondernemingen). De publieke aandeelhouders ontberen ook statutair de bevoegdheden om wezenlijke invloed op het beleid van de onderneming uit te oefenen. Ook als het gaat om de verwezenlijking van de drie doelstellingen van het energiebeleid van het kabinet («betaalbaar, betrouwbaar en schoon») zien de publieke aandeelhouders geen rol voor zichzelf weggelegd. Men wijst vooral op de garantie voor betaalbaarheid die besloten ligt in de combinatie van marktwerking voor de commerciële activiteiten en een tariefregulator voor het netbeheer.
Wat resteert aan belang voor de publieke aandeelhouders is het financieel belang van de deelneming, dat zich vooral vertaalt in het dividend. Het dividend vormt voor de aandeelhouders een omvangrijke inkomstenbron, die bovendien de afgelopen tien jaar aanzienlijk is gegroeid. Het dividend dat bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant uit haar deelneming in Essent ontvangt is in tien jaar tijd ongeveer vertachtigvoudigd en bedraagt thans ongeveer 15% van de provinciale begroting. De gemeente Amsterdam ontving in 2008 € 32 miljoen uit NUON; dat is al enkele jaren meer dan het dubbele dan was geraamd.

Uit onze beperkte verkenning onder enkele publieke aandeelhouders in het netbeheer, waarmee wij overigens niet de bedoeling hadden een representatief beeld te schetsen, bleek dat deze aandeelhouders geen rol voor zichzelf weggelegd zien als het gaat om de verwezenlijking van de doelen van de tariefregulering, zoals betaalbare prijzen. Het is dus uitsluitend de Energiekamer die «staat» voor de bescherming voor de afnemers tegen mogelijk misbruik van de monopoliepositie van de netbeheerders.

Wij constateren dat er binnen de overheid geen gemeenschappelijke visie bestaat over de rol die het publieke aandeelhouderschap in de energienetwerken zou moeten of kunnen vervullen met het oog op de publieke belangen rond de energievoorziening.

## 7.4 Investeringen in kwaliteit en leveringszekerheid

Wij hebben hiervoor aangegeven dat de minister van EZ in 2008 voor de tweede maal in de tariefregulering heeft ingegrepen. Zij stelde toen een nieuw reguleringskader vast. De aanleiding voor deze ingreep was de vraag of het reguleringskader wel voldoende ruimte biedt voor investeringen in kwaliteit en toekomstige leveringszekerheid.

**Ontbreken van investeringsprikkel: achilleshiel van tariefregulering?**

In de literatuur wordt de afwezigheid van een duidelijke prikkel tot investeringen een van de grote knelpunten van tariefregulering genoemd. Zo heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de vraag opgeworpen of de nadruk op het actuele consumentenbelang in de regulering van de tarieven voor het energienetbeheer wel voldoende ruimte laat voor het realiseren van doelen op lange termijn: innovatie, beschikbaarheid op lange termijn en duurzaamheid van de infrastructuren (WRR, 2008).

Zowel de Energiekamer als het Ministerie van EZ hebben studies uitgezet om de ernst van dit knelpunt te onderzoeken en de mogelijkheden ter vergroting van de investeringsprikkel te inventariseren. Zulke studies zijn bijvoorbeeld verricht door SEO (2008), Roland Berger (vertrouwelijk) en de Algemene Energieraad (verwacht eind april 2009).
We zijn de stand van de kennis op dit punt nagegaan. De problematiek verschilt tussen het regionaal en het landelijk netbeheer.

*7.4.1 Investeringsprikkel regionaal netbeheer*

*Maatstafconcurrentie: negatieve investeringsprikkel?*
De regulering van het regionaal netbeheer vindt plaats door middel van maatstafconcurrentie. We hebben in § 2.5.1 uitgelegd dat binnen het systeem van maatstafconcurrentie de netbeheerders met elkaar worden vergeleken («concurreren») op het punt van efficiency.
Volgens opvattingen in de literatuur geeft maatstafconcurrentie een negatieve prikkel tot investering in kwaliteit of toekomstige leveringszekerheid.

**Prisoner's dilemma**

Meulmeester (2008) signaleert dat maatstafconcurrentie een «prisoners dilemma» in de hand werkt: het netbeheerbedrijf dat als eerste investeert, heeft hogere kosten per eenheid output en is daarmee inefficiënt ten opzichte van de anderen. Pas als de meerderheid investeert, gaat de maatstaf omhoog en worden alle netbeheerders beloond. Op dit moment ontstaat echter een prikkel tot «uitvretersgedrag»: een bedrijf dat als één van de laatste investeert, profiteert wel van de verhoogde maatstaf, zonder daarvoor de kosten te maken.

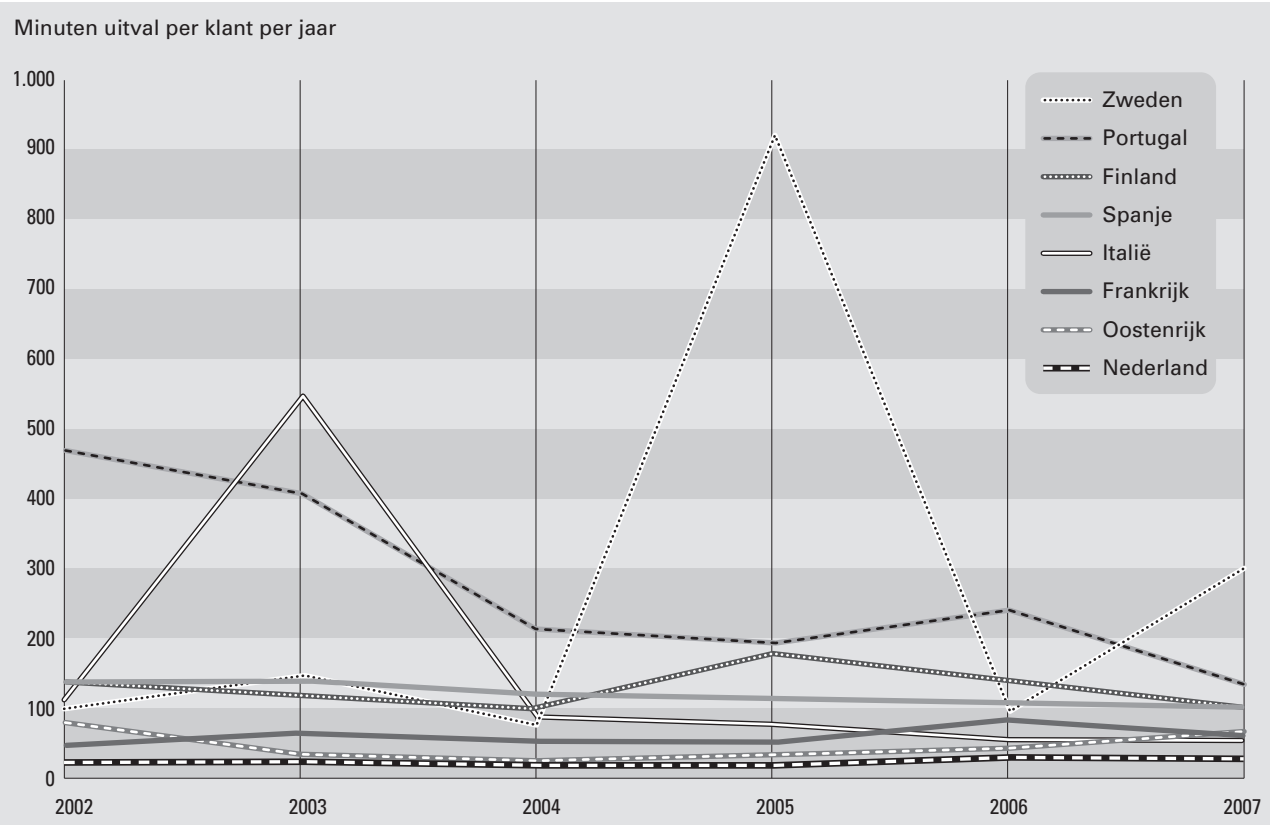
We zijn nagegaan in hoeverre het probleem van de onvoldoende prikkel in het Nederlandse regionale netbeheer speelt.
De netbeheerders die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken,[25] noemen de negatieve prikkel voor investeringen inderdaad een knelpunt in de maatstafregulering. Zij voegen er overigens aan toe dat dit hen niet ervan weerhoudt om de noodzakelijke investeringen te doen.

De directeur van de Energiekamer heeft ons gegevens gepresenteerd waaruit blijkt dat de kwaliteit van het Nederlandse netbeheer, gemeten in minuten uitval per klant per jaar sinds de start van de regulering niet is afgenomen en in vergelijking met andere EU-landen zelfs hoog is (zie figuur 11 op de volgende pagina).

Ook SEO (2008) constateert dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van het Nederlandse netbeheer in de energiesector sinds de invoering van maatstafconcurrentie constant is gebleven. Verder wijst SEO op de positieve prikkels die van het kwaliteitsbeleid in het Nederlandse reguleringskader uitgaan.

[25] Dit zijn Liander (voorheen Continuon) en Enexis (voorheen Essent Netbeheer).

Figuur 11 **Kwaliteit netwerken: internationale vergelijking**




De grafiek laat zien hoeveel het aantal minuten uitval per klant per jaar bedraagt in acht landen van de EU, waaronder Nederland.

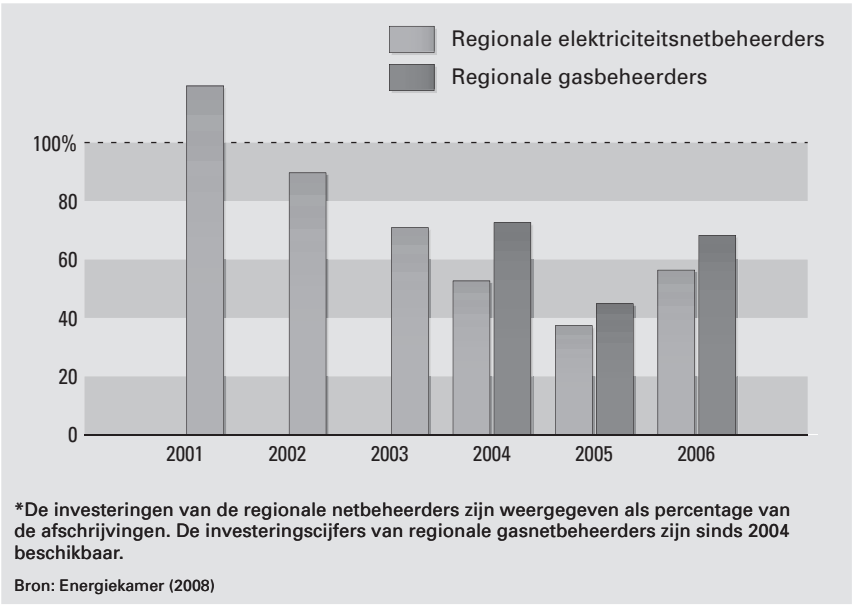
Bron: Energiekamer (2008)

Tegenover deze geruststellende observaties zijn er ook signalen die wijzen op een mogelijk knelpunt. Zo blijven volgens de directeur van de Energiekamer de investeringen in het regionale netbeheer al jaren achter bij de afschrijvingen (zie figuur 12 op de volgende pagina).

Er is een aantal denkbare verklaringen voor het achterblijven van investeringen:

- investeringen in het net waren uit efficiency oogpunt nog niet nodig;
- de in de regulering gehanteerde activawaarde, waarover de afschrijvingen op investeringen plaatsvinden, was te hoog;
- de in de regulering gehanteerde afschrijvingstermijn voor investeringen is te kort;
- er is sprake van «investeringsgolven»; er zijn dus altijd perioden waarin er minder wordt geïnvesteerd;
- er is inderdaad een onvoldoende sterke prikkel tot investeren.

Figuur 12 **Investeringen regionale netbeheerders als percentage van afschrijvingen***




**De investeringen van de regionale netbeheerders zijn weergegeven als percentage van de afschrijvingen. De investeringscijfers van regionale gasnetbeheerders zijn sinds 2004 beschikbaar.**

Bron: Energiekamer (2008)

Op de korte termijn is niet na te gaan of een of meer van deze verklaringen van toepassing is. Dit is eens temeer lastig omdat er volgens SEO (2008) een «incubatietijd» van tien tot twintig jaar ligt tussen het begin van veronachtzaming van het energienet en het ontstaan van eventuele daadwerkelijke problemen. De gunstige kwaliteitsprestaties tot dusver van het Nederlandse net hoeven dus niet te betekenen dat er op dit punt geen knelpunt bestaat.
Om die reden zou het volgens ons goed zijn als de Energiekamer de ontwikkeling van afschrijvingen en investeringen blijft monitoren. De Energiekamer heeft op dit moment al zicht op de jaarlijkse afschrijvingen en investeringen, op basis van de gegevens die zij op reguliere basis inwint bij de netbeheerders.

*Manieren om investeringsprikkel te versterken*
In de literatuur worden verschillende methoden aangereikt om voor netbeheerders de prikkel tot investeren te versterken.
Zo zou in de reguleringssystematiek de nadruk enigszins kunnen worden verschoven van output naar (ook) input, zoals nu ook al gedeeltelijk het geval is bij het toezicht op de «kwaliteits- en capaciteitsdocumenten» (KCD's) van netbeheerders (zie § 2.5.4).

Een andere methode, die onder andere door de Britse regulator OFGEM sinds enige jaren wordt toegepast, is de «sliding scale»-benadering. Netbeheerder en regulator maken dan beiden een schatting van de benodigde investeringen. Als de schatting van de netbeheerder hoger uitvalt dan die van de regulator, laat de regulator dit hogere bedrag slechts voor een deel doorwerken in de tarieven. Daarnaast krijgt de netbeheerder een bonus in de tarieven volgens een glijdende schaal, die het hoogst is wanneer de beide schattingen gelijk zijn. Volgens OFGEM is de «sliding scale»-methode zeer effectief, doordat enerzijds de (ongewenste) prikkel om investeringen uit te stellen, uitblijft en er anderzijds een (gewenste) prikkel ontstaat om investeringen zo efficiënt mogelijk uit te voeren.

Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van alternatieve methoden om het risico van onderinvestering bij regionale netbeheerders te verminderen.

*7.4.2 Investeringsruimte landelijk netbeheer*

Volgens de landelijke netbeheerders vormt het reguleringskader vooral een knelpunt omdat zij op het moment dat zij een beslissing tot investeren nemen, onvoldoende zekerheid hebben of en voor welk bedrag zij de investering in hun toekomstige tarieven zullen mogen meenemen.
De investeringen waar TenneT en GTS daarbij op doelen, zijn grootschalige en ingrijpende langetermijnprojecten, waarmee aanzienlijke bedragen gemoeid zijn. Dergelijke investeringen kennen heel andere risico's dan die van regionale netbeheerders.
De reguleringssystematiek is zodanig opgezet in dat de beoordeling of en voor welk bedrag een investering in de tarieven zal worden meegenomen, pas plaatsvindt ná ingebruikname ervan.[26] Dat betekent dat op het moment dat de netbeheerder voor de investeringsbeslissing staat, hij geen zicht heeft op de terugverdienmogelijkheden ervan.
In figuur 13 (zie volgende pagina) is het risicoverloop weergegeven van een investering van een landelijke netbeheerder (Transmission System Operator of TSO) (Energiekamer, 2008).

Een tweede probleem voor landelijke netbeheerders is dat de tariefbesluiten van de regulator slechts één jaar omvatten, zodat de netbeheerder geen meerjarige transportcontracten tegen vaste tarieven kan sluiten. Meerjarige contracten dragen bij aan de degelijke zakelijke basis die de netbeheerder nodig heeft om investeringsbesluiten te kunnen nemen.

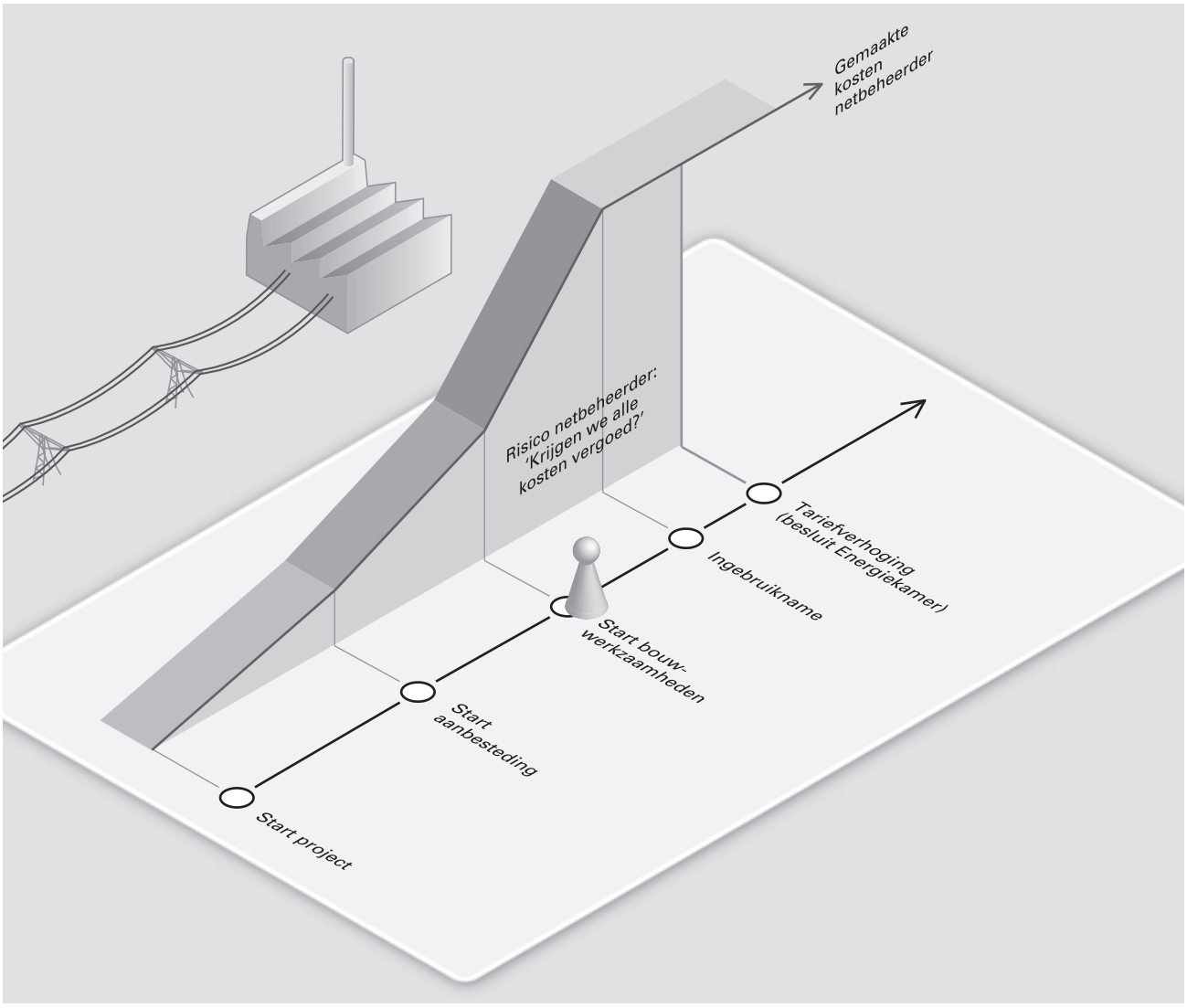
Volgens de literatuur over tariefregulering kunnen methodieken zoals «sliding scale»-regulering ook voor landelijke netbeheerders toegepast worden om efficiencyeffecten te bereiken als tot het vooraf beoordelen van investeringen wordt overgegaan.

**GTS en het investeringsprobleem**

GTS ondervond problemen toen het voor een bedrag van € 1,2 miljard aan investeringen stond, deels ten behoeve van de binnenlandse leveringszekerheid, deels voor de «gasrotonde» (zie § 7.5). Het betreft hierbij vooral investeringen in het zogenaamde «hoogcalorische net», dat gebruikt wordt voor transport van gas dat niet uit Groningen komt. Gronings gas is laagcalorisch gas. Het hoogcalorische net is dus vooral van belang voor internationale gasstromen.
Omdat het wettelijk systeem uitgaat van een achterafbeoordeling door de Energiekamer van de investeringen, kon de Energiekamer GTS niet vooraf zekerheid bieden over de vraag of de investeringen in de tarieven konden worden doorberekend. Om GTS tegemoet te komen gaf de Energiekamer wel een informele zienswijze op die investeringen (DTe, 2006). Hierin gaf zij aan dat zij de investeringen in elk geval al voor € 740 miljoen van de € 1,2 miljard nuttig en noodzakelijk vond en in de tarieven zou doorberekenen zodat GTS dit bedrag kon terugverdienen. Daarbij had de Energiekamer niet uitgesloten dat het resterende bedrag ook goedgekeurd zou worden, maar dit laten afhangen van nadere onderbouwing en uitwerking door GTS.
GTS vond dat deze informele zienswijze onvoldoende zekerheid bood, gezien de omvang van de geplande investeringen. De minister van EZ kondigde in maart 2007 een nieuw reguleringskader voor GTS aan.

[26] Er bestaat op dit punt een verschil tussen de situatie bij TenneT en de situatie bij GTS. Bij TenneT kan een investering na ingebruikname en goedkeuring door de Energiekamer al in het eerstvolgende jaar in het tariefbesluit meegenomen worden. Voor GTS bestaat die mogelijkheid niet in de wet: GTS moet dus wachten tot de eerstvolgende reguleringsperiode.

Figuur 13 **Risicoverloop investeringen landelijke netbeheerders**




*7.4.3 Nieuw reguleringskader voor landelijk gastransport*

De minister van EZ heeft in 2006 onderkend dat het reguleringskader voor gastransporttarieven zoals dat is vastgelegd in de Gaswet (en de daarop gebaseerde regelgeving) een belangrijk knelpunt vormt bij het realiseren van de noodzakelijke investeringen (EZ, 2006b). Dit kader bepaalt immers de door GTS te hanteren tarieven. De hoogte van de tarieven bepaalt vervolgens of de met de gewenste uitbreiding van de transportcapaciteit samenhangende investering economisch verantwoord is.
Het nieuwe reguleringskader dat de minister van EZ tussen 2006 en 2008 voor de landelijke gasnetbeheerder GTS heeft ontwikkeld, was ervoor bedoeld om deze problemen op te lossen.

**Nieuw reguleringskader voor GTS**

Het nieuwe reguleringskader voor GTS omvat, kort samengevat, de volgende elementen:
- de minister beslist, na advies van de Energiekamer, vooraf over nut en noodzaak van grote investeringen;
- de Energiekamer blijft de efficiency van de investering (na ingebruikname) beoordelen;
- voor uitbreiding van het hoogcalorische net wordt in de regulering uitgegaan van een rendement van 7% en een afschrijvingstermijn van twintig jaar;
- voor uitbreiding van het overige net, evenals alle vervangingsinvesteringen wordt in de regulering uitgegaan van een rendement van 5,5%, een afschrijvingstermijn van 55 jaar en een waarde van het netwerk van € 6,37 miljard.

Voor de eerste twee onderdelen van het reguleringskader heeft de minister een wijziging van de Gaswet aangekondigd. De laatste twee onderdelen zijn inmiddels door de minister vastgelegd in de beleidsregel van juli 2008.

Het nieuwe reguleringskader lost het investeringsvraagstuk voor de landelijke gasnetbeheerder op enkele punten op. De wetswijziging die de minister heeft aangekondigd maakt dat het oordeel over nut en noodzaak van investeringen voortaan vooraf plaatsvindt in plaats van achteraf. Verder wordt, doordat het nieuwe reguleringskader bepaalt dat op investeringen in de nieuwe netten een hoger rendement gehaald mag worden, rekening gehouden met de andere aard van de risico's die aan deze investeringen kleven.

Zekerheid over de vraag voor welk bedrag de investeringen in de toekomstige tarieven van GTS mogen worden doorberekend is echter ook met het nieuwe beleidskader nog niet gegeven. De efficiencykorting die de Energiekamer op de inkomsten van de netbeheerder toepast, kan immers tot gevolg hebben dat het daadwerkelijk rendement op een investering voor GTS uiteindelijk lager ligt dan het reguleringskader nu bepaalt.

Behalve bepalingen die het investeringsvraagstuk van GTS aangaan bevat het nieuwe reguleringskader tevens enkele bepalingen die niet in rechtstreeks verband staan met dit investeringsknelpunt:
- het door de minister voorgeschreven rendementspercentage voor het bestaande net; en
- de door de minister bepaalde startwaarde van het bestaande netwerk van GTS.

Van deze bepalingen moet de Energiekamer bij de berekening van de toegestane inkomsten van GTS uitgaan. Deze bepalingen werken onmiddellijk en zeer langdurig door in de tarieven voor afnemers, zonder dat zij worden gerechtvaardigd door het knelpunt rond noodzakelijke investeringsruimte voor GTS. Wij hebben tevens opgemerkt dat er van deze bepalingen een vergaande precedentwerking uit kan gaan.
Het pakket aan maatregelen voor GTS was echter door de minister van EZ zo afgesproken met de minister van Financiën in diens rol van aandeelhouder van Gasunie/GTS. Dat betekent dat er ook andere belangen zijn meegewogen, zoals het belang dat de Staat als aandeelhouder van Gasunie/GTS heeft om GTS een rendement te gunnen dat is afgestemd op het risicoprofiel van voorgenomen investeringen. De vraag rijst hoe de minister van EZ de afweging heeft gemaakt tussen enerzijds de belangen van Gasunie/GTS en Financiën en anderzijds het beoogde effect van de regulering: bescherming van de energieafnemers tegen de monopoliepo-

sitie van de netbeheerders en grotere efficiency met behoud van kwaliteit bij de netbeheerders.

Dit brengt ons bij het volgende vraagstuk: hoe moet worden omgegaan met de verschillende belangen rond de regulering van het energienetbeheer en hoe kunnen die belangen met elkaar worden gecombineerd?

### 7.5 Uiteenlopende belangen bij regulering

Een vraag die in 2008 bij de totstandkoming van het nieuwe reguleringskader voor het landelijk gastransport aan de orde kwam, was hoe moest worden omgegaan met de verschillende, soms botsende belangen die bij de regulering een rol spelen. Daarbij speelde ook de overweging mee dat het netbeheerbedrijf waarvoor de beleidsregel over het reguleringskader zou gelden, volledig eigendom van de Staat is.

De minister van EZ beargumenteerde in maart 2007 tegenover de Tweede Kamer haar ingreep in het «oude» reguleringskader voor het landelijk gastransport met de stelling dat dit nodig was om de investeringen te realiseren die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de kabinetsambitie om het Nederlandse gasnet binnen Europa als «gasrotonde» te laten fungeren (EZ, 2007b).

**Nederland als «gasrotonde»**

Volgens de minister van EZ en de Gasunie zal de Europese vraag naar gas in de komende jaren naar verwachting blijven toenemen, terwijl de gasvoorraden in Europa slinken. Tegelijkertijd neemt ook vanuit landen zoals China de vraag naar gas exponentieel toe. Om aan deze vraag te kunnen blijven voldoen wordt Europa steeds afhankelijker van de gastoevoer uit landen buiten Europa met grote gasreserves, zoals Rusland en landen in het Midden-Oosten. Nederland heeft hierbij de ambitie om zich te positioneren als «gasrotonde». Een goed functionerende gasrotonde draagt volgens het kabinet bij aan het ontstaan van een liquide gasmarkt (één Europese gasmarkt waarop alle spelers met elkaar concurreren) en een beter geborgde voorzieningszekerheid van Nederland in de toekomst. Wanneer Nederland als logistiek knooppunt fungeert is dit volgens de Gasunie ook gunstig voor de strategische waarde van bedrijven in vooral de midstream- en downstreamsector (handel en verkoop) De omstandigheden van Nederland zijn gunstig voor het vervullen van de logistieke rol:

- het Groningenveld, het grootste gasveld in de EU, maakt het voor Nederland mogelijk de rol van «swing supplier» te vervullen (om zo bij extreme vraag de leveringszekerheid te kunnen waarborgen);
- Nederland heeft door lege gasvelden en zoutkoepels diverse mogelijkheden voor het ontwikkelen van ondergrondse opslag van gas;
- de centrale ligging, de hoge kwaliteit en het wijdvertakte karakter van ons gasnet geven ons land een ideale positie als doorvoerhaven;
- door de ligging aan zee en de goede havenfaciliteiten is het mogelijk tankers met vloeibaar gas (Liquid Natural Gas of LNG) te ontvangen;
- de open gasmarkt maakt het aantrekkelijk voor (buitenlandse) partijen om te investeren in de Nederlandse gassector.

Volgens de minister van EZ was duidelijk geworden dat het op basis van het op dat moment geldende wettelijke kader in de praktijk niet mogelijk was een reguleringssysteem te ontwerpen dat GTS voldoende ruimte zou bieden om op economisch verantwoorde wijze de benodigde investeringen te doen in de transportcapaciteit van het landelijk gasnet en in de integratie van dit landelijke net met het Europese gasnet.
Bij de constatering dat het vigerende reguleringskader niet toereikend was en dus aangepast moest worden, was ook de minister van Financiën betrokken. Als aandeelhouder in Gasunie/GTS schoof hij het belang naar voren dat GTS een rendement zou worden gegund dat overeenkwam met

het risicoprofiel van de benodigde investeringen (EZ, 2007b). Uiteindelijk leidde dit tot de hiervoor besproken pakketafspraak tussen de ministers van EZ en Financiën, die ook aspecten bevatte zonder directe relatie met de investeringen als zodanig, namelijk het rendementspercentage en de startwaarde van het netwerk.

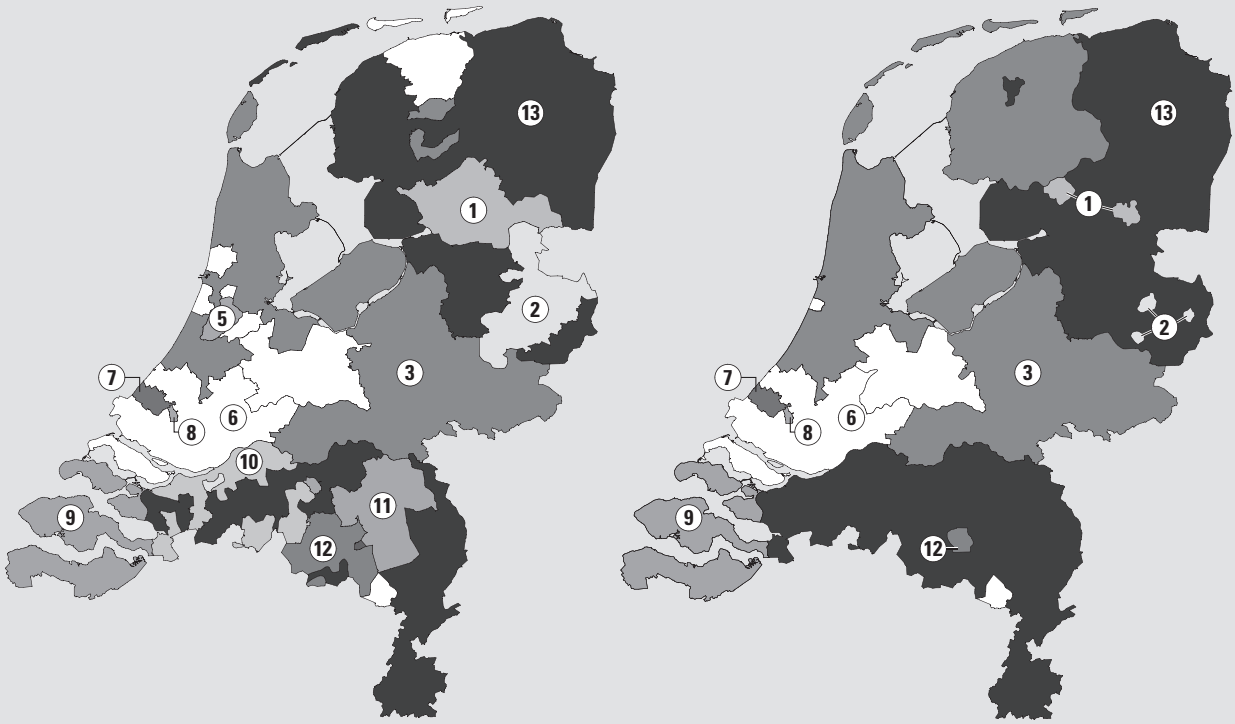
De door het kabinet beoogde omvorming van het landelijk gasnet tot Europese «gasrotonde» heeft een relatie met de voorzieningszekerheid op lange termijn: doordat de Nederlandse gasvoorraden opraken, moeten nieuwe gasstromen naar ons land worden geleid. Daarnaast beargumenteert het kabinet het idee van de gasrotonde ook vanuit de economische positie van Nederland en de voordelen voor bedrijven in handel en verkoop van gas. Die argumenten hebben geen directe relatie met de voorzieningszekerheid van de Nederlandse afnemers.

Het voorgaande overziende menen wij dat zowel het beleidsbelang van het kabinet om de «gasrotonde» voor Nederland verwezenlijkt te krijgen, alsook het budgettair belang van de minister van Financiën om het rendement uit de staatsdeelneming in Gasunie/GTS afgestemd te laten zijn op het met die investering gemoeide risico, legitieme belangen zijn. Voor ons dringt zich wel de vraag op of de belangenafweging die de minister van EZ bij het nemen van dit besluit heeft gemaakt, bijdraagt aan het beoogde effect van de regulering: bescherming van de energieafnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerder en grotere efficiency met behoud van kwaliteit bij de netbeheerder. Voor de afnemers van energie is de tariefregulering, gezien de monopoliepositie van de netbeheerders, de enige bescherming tegen te hoge prijzen. De EU-richtlijnen waarin gesteld wordt dat regelgevende instanties onafhankelijk dienen te zijn van de belangen in de elektriciteits- en de gassector dringen zich onvermijdelijk op. Dit lijkt erop te duiden dat de aandeelhouder geen invloed op het reguleringskader behoort te hebben.

De minister van EZ draagt niet alleen de verantwoordelijkheid voor het systeem van de tariefregulering; zij is tevens beleidsverantwoordelijk voor zowel de regulering als voor het bredere energiebeleid. Vanuit die verantwoordelijkheden bepaalt deze minister hoe zij enerzijds garandeert dat de regulering voldoet aan de daaraan gestelde doelen en voorwaarden. Zij bepaalt anderzijds ook welk gewicht er moet worden gegeven aan deze doelen in relatie tot andere beleidsdoelen, zoals die van het overige energiebeleid.
De afweging hoe deze soms conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, behoort niet ad hoc te worden gemaakt. Het is onzes inziens daarom nodig dat een door het kabinet en de decentrale overheden gedragen visie wordt geformuleerd op hoe moet worden omgegaan met de verschillende belangen die spelen rond het energienetbeheer, inclusief het belang van een effectieve regulering.

## BIJLAGE 1 REGIONALE NETBEHEERDERS

**Werkgebied regionale netwerkbeheerders gas en elektriciteit**




**Regionale netbeheerders gas**

1 RENDO Netwerken
2 Cogas Infra en beheer
3 Liander (voorheen Continuon Netbeheer)
5 Netbeheer Haarlemmermeer
6 Stedin (voorheen Eneco NetBeheer)
7 Westland Infra
8 ONS Netbeheer (per 1 maart 2007 onderdeel van Stedin)
9 Delta Netwerkbedrijf
10 Intergas Netbeheer
11 Obragas Net
12 NRE Netwerk
13 Enexis (voorheen Essent Netwerk)

**Regionale netbeheerders elektriciteit**

1 RENDO Netwerken
2 Cogas Infra en beheer
3 Liander (voorheen Continuon Netbeheer)
6 Stedin (voorheen Eneco NetBeheer)
7 Westland Infra
8 ONS Netbeheer (per 1 maart 2007 onderdeel van Stedin)
9 Delta Netwerkbedrijf
12 NRE Netwerk
13 Enexis (voorheen Essent Netwerk)

*Nummers verwijzen naar de kaart; ontbrekende nummers gefuseerd; situatie per 1 januari 2009*

## BIJLAGE 2

## EFFICIENCYKORTING

*Bepaling van de efficiencykorting bij maatstafregulering*
In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van maatstafregulering. Hierin is de in algemene termen aangegeven hoe de Energiekamer de maatstaf, waaraan alle netbeheerders worden afgemeten, bepaalt.
In deze bijlage geven we meer in detail aan hoe de Energiekamer te werk gaat bij het bepalen van deze maatstaf en de vertaling daarvan in toegelaten inkomsten voor de netbeheerders.

Dit proces verloopt in vier stappen:

*1. Bepalen welke netbeheerder als uitgangspunt wordt gehanteerd*
Om te bepalen wat de maatstaf is waaraan inkomsten van de netbeheerders worden vergeleken, kiest de Energiekamer eerst één netbeheerder als uitgangspunt. Hiertoe vergelijkt de Energiekamer op basis van informatie van de netbeheerders de kostenniveaus per eenheid output van de netbeheerders.

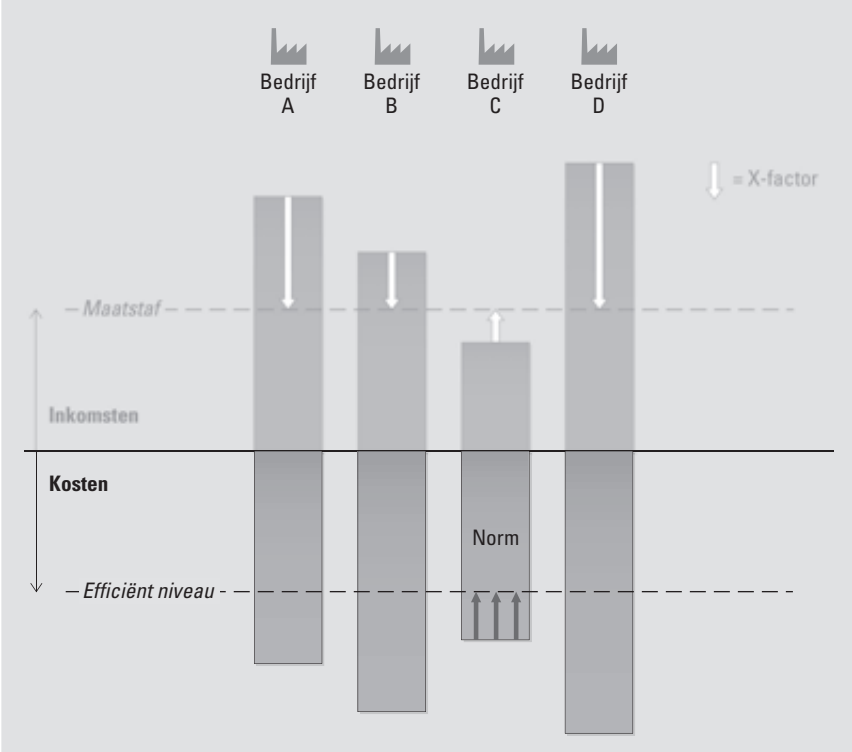
De kosten die in de regulering worden meegenomen bestaan uit operationele kosten, zoals lonen van werknemers en kosten van onderhoudsmaterialen en dergelijke, en «kapitaalkosten». De benadering die de Energiekamer volgt bij «kapitaalkosten» wijkt af van de kostenstructuur volgens de commerciële jaarrekening. De Energiekamer houdt tevens rekening met het feit dat de netbeheerder de investeerders van het vermogen in het bedrijf een vergoeding betalen voor dit vermogen: rente voor vreemd vermogen en een redelijk dividend voor aandeelhouders. Samen worden deze vergoedingen aangeduid met «rendement». De Energiekamer behandelt dit rendement als onderdeel van de kosten die voor efficiënt netbeheer nodig zijn en dus door de inkomsten moeten worden gedekt.

Aldus stelt zij vast welke netbeheerder als uitgangspunt wordt gehanteerd.
- bij regionale netbeheerders is dat de meest efficiënte onder hen (met ingang van 2008 de gemiddeld efficiënte netbeheerder, zie § 4.2.3);
- bij de landelijke netbeheerders is dat de meest efficiënte uit een internationale benchmark.[27]

*2. Bepaling van het efficiënte kostenniveau*
De tweede stap is dat de Energiekamer bepaalt met welk percentage de kosten van de als uitgangspunt gehanteerde netbeheerder nog kunnen dalen om op een efficiënter niveau uit te komen. De Energiekamer beschouwt de uitkomst als het efficiënte kostenniveau voor netbeheer (zie figuur op volgende pagina).

[27] Voor GTS is nog geen bruikbare internationale benchmark beschikbaar. Wellicht zal dat pas vanaf de volgende reguleringsperiode het geval zijn.

**Keuze normnetbeheerder en bepaling efficiënt kostenniveau**




De figuur toont van vier netwerkbedrijven de kosten per output. Bedrijf C is vanwege zijn kostenniveau als uitgangspunt gekozen. Het efficiënte kostenniveau van bedrijf C wordt verwacht aan het eind van de reguleringsperiode nog iets gunstiger te liggen. Dat vormt de maatstaf.
In de figuur is nog de meest efficiënte netbeheerder als uitgangspunt gehanteerd. Vanaf 2008 is dat de gemiddelde netbeheerder.

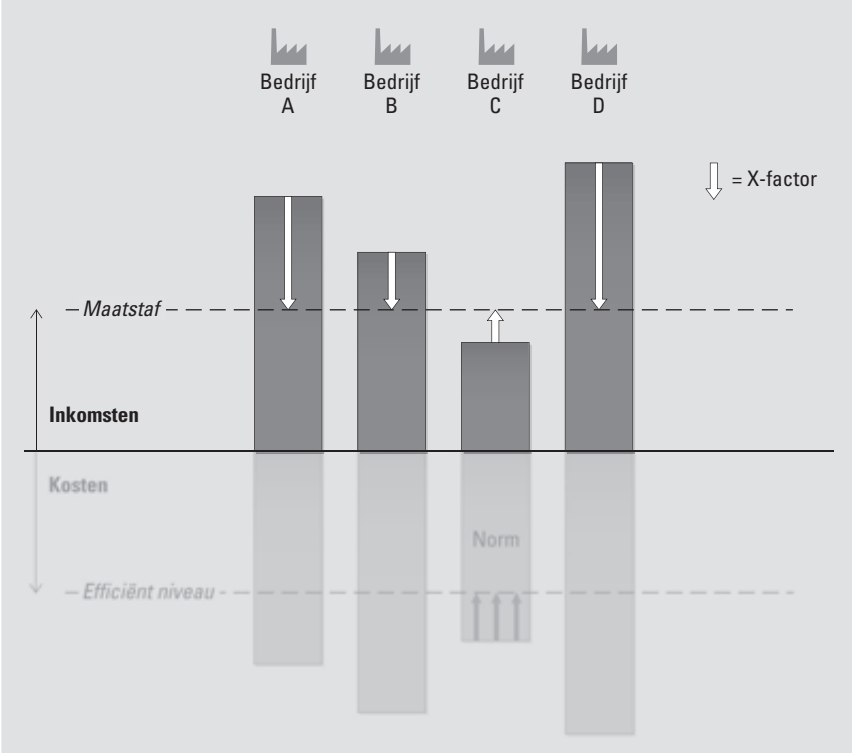
*3. Vergelijken van de inkomsten met de maatstaf*
In stap 3 wordt ervan uitgegaan dat de inkomsten van een netbeheerder niet meer mogen zijn dan nodig is om het efficiënte kostenniveau te dekken.
Dit efficiënte kostenniveau geldt daarom als maatstaf voor de inkomsten. In deze derde stap worden de inkomsten die alle netbeheerders in de voorgaande periode genoten, vergeleken met deze maatstaf. In beginsel mogen de inkomsten niet boven de maatstaf uit komen.

*4. Bepalen van de x-factor per netbeheerder*
Het percentage waarmee de inkomsten van elke netbeheerder moet dalen om gelijk te zijn aan de maatstaf, is de efficiencykorting, oftewel de «x-factor». Voor zover de inkomsten van een netbeheerder in de vorige reguleringsperiode hoger waren dan de door de Energiekamer bepaalde maatstaf, zullen zij in de nieuwe periode moeten dalen. De x-factor is dus het verschil tussen de huidige inkomsten van een netbeheerder en zijn toekomstige verwachte efficiënte kosten.

Er kan voor een individuele netbeheerder ook een negatieve x-factor worden opgelegd. Dat betekent dat de netbeheerder in de voorgaande periode een lager inkomstenniveau had dan zijn verwachte efficiënte kosten.

We hebben het voorgaande weergegeven in de volgende figuur.

**Vergelijking inkomsten met maatstaf en bepaling x-factor per netbeheerder**




Bovenstaande figuur toont dezelfde bedrijven als in de vorige figuur, maar nu hun inkomsten.
Aan de in de figuur bepaalde maatstaf worden de inkomsten van alle netbeheerders gespiegeld. De x-factoren maken dat de inkomsten van alle bedrijven zich naar de maatstaf toe ontwikkelen.

De Energiekamer streeft ernaar dat alle netbeheerders een zelfde inkomstenniveau per eenheid output zullen hebben *(«level playing field»)*. Zolang er nog inkomstenverschillen per eenheid output tussen netwerkbedrijven voorkomen, zullen de x-factoren per bedrijf verschillen. Verschillen in x-factoren kunnen echter ook komen doordat de Energiekamer rekening houdt met bijzondere omstandigheden van een netbeheerder.

## BIJLAGE 3

## CROSS BORDER LEASE

Cross border lease is een vorm van «financial lease», waarbij het materieel in feite om een geldlening gaat. Cross-border-lease zit als volgt in elkaar.

- Een kapitaalgoed (hier: een netwerk) wordt voor een zeer lange periode (bijvoorbeeld 99 jaar) verhuurd aan een buitenlandse (meestal Amerikaanse) investeerder, en vervolgens teruggeleased. De lange looptijd kwalificeert de transactie voor de Amerikaanse fiscus als een soort koop en verkoopovereenkomst, waardoor de investeerder beschikt over een voldoende recht om te kunnen afschrijven. Dat levert fiscaal voordeel voor de investeerder op.

- Het energiebedrijf (= de neteigenaar) dat (delen van) haar netwerk via cross border leasing heeft verhuurd, ontvangt van de investeerder de huurprijs.

- In de overeenkomst zit een terugkoopoptie door het energiebedrijf (= de neteigenaar) na 25 jaar. Als deze wordt benut, wat normaal gesproken het geval is, dan worden de inkomsten van de investeerder uit de terugkoop alsnog belast.

- De winst voor de investeerder – die wordt gedeeld met de buitenlandse partij – zit in het uitstel van de betaling (rentewinst). Op zich gaat het om geringe percentages, terwijl de transactiekosten hoog zijn. Het loont daarom alleen bij zeer hoge bedragen voor zeer lange periodes.

De constructie waarmee dit gepaard gaat is zeer specialistisch en ingewikkeld: enerzijds moet de verkoper het kapitaalgoed kunnen blijven gebruiken, onderhouden, moderniseren, uitbreiden enzovoort, anderzijds moet voor de Amerikaanse fiscus een voldoende recht bij de investeerder berusten om erover te kunnen afschrijven. De constructie is zodanig uitgewerkt dat het kapitaalgoed op twee plaatsen op de balans staat.
In oktober 2001 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief gestuurd naar provincies en gemeenten waarin ze aangeeft dat overheden zich dienen te onthouden van cross border lease-constructies en dat het ministerie nieuwe aangegane constructies zal aanvechten.

In 2007 hadden drie regionale netbeheerders hoogspanningsnetten die (deels) met cross border leases waren belast: Delta, Stedin (beiden gehele hoogspanningsnet) en Continuon (circa10% van het hoogspanningsnet is met «cross border lease-constructies belast).

## BIJLAGE 4 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

| | |
|---|---|
| CBb | College van Beroep voor het bedrijfsleven |
| CBL | Cross border lease |
| Cpi | Consumentenprijsindex |
| DTe | Dienst uitvoering en toezicht energie, later Directie Toezicht energie. Tegenwoordig (sinds 1 juli 2008) Energiekamer |
| EBN | Energiebeheer Nederland B.V. |
| EU | Europese Unie |
| EZ | Economische Zaken |
| GAW | Gestandaardiseerde activawaarde |
| GTS | Gas Transport Services (beheerder van het landelijk gastransportnet) |
| KCD | Kwaliteits- en Capaciteitsdocument |
| NMa | Nederlandse Mededingingsautoriteit |
| RAR | Regulatorische accountingregels of Regulatory Accounting Rules |
| SEP | Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven |
| WACC | Weighted average cost of capital, oftewel vermogenskosten (gewogen gemiddelde kosten van het vermogen van een bedrijf) |
| Won | Wet onafhankelijk netbeheer (ook wel «splitsingswet») |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |

## LITERATUUR


Algemene Rekenkamer (2004). *Zicht op de prestaties van de Autoriteit Financiële Markten bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 635, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Toezicht op mededinging door de NMa.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 055, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Afnemersorganisaties (2008). *Verrekenen overwinsten energiebedrijven en versterken tarieftoezicht energienetten.* Brief d.d. 4 september 2008 van de Vereniging voor Energie, Milieu en Water, de Consumentenbond, MKB Nederland, Aedes Vereniging van Woningcorporaties, de Vereniging Eigen Huis en de Nederlandse Woonbond aan de Vaste Commissie voor Economische Zaken. Referentienummer 08210b09/HG-eb.

Commissie-Kist (2008). *Eindrapport van de Commissie Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Bijlage bij Kamerstuk 31 200 XIII, nr. 67. Den Haag: Sdu.

CPB (2000). *Yardstick competition, theory, design and practice*, working paper 133. Den Haag: Centraal Planbureau.

DTe (2001). *Bindende aanwijzing, zoals bedoeld in artikel 13, derde lid, van de Gaswet voor de N.V. Nederlandse Gasunie alsmede besluit op aanvragen tot het geven van een bindende aanwijzing van LTO en PT gezamenlijk en VEMW, VNCI, VOEG en FME-CWM gezamenlijk*. Besluit 100554/15 d.d. 20 december 2001. Den Haag: eigen beheer.

DTe (2003a). *Overeenkomst tussen de directeur DTe en de regionale netbeheerders elektriciteit met betrekking tot de regulering van de nettarieven elektriciteit in de periode 2001 t/m 2006*. 26 mei 2003. Den Haag: eigen beheer.

DTe (2003b). *Overeenkomst tussen de directeur DTe en de netbeheerders gas met betrekking tot de regulering van de transporttarieven gas in de periode t/m 2007*. 3 november 2003. Den Haag: eigen beheer.

DTe (2003c). *Beleidsregel Regulatorische accountingregels 2003*. Staatscourant 7 november 2003, nr. 216. Den Haag: Sdu.

DTe (2004). *Beleidsregel met betrekking tot het opvragen van gegevens en inlichtingen van netbeheerders elektriciteit en gas op basis van regulatorische accountingregels,* Zaak nr. 101763-13. 28 oktober 2004. Den Haag: eigen beheer.

DTe (2006). *Brief aan GTS d.d. 22 september 2006 over informele zienswijze uitbreiding H-gas transportsysteem*. Kenmerk 102259/39.B828. Den Haag: eigen beheer.

DTe (2007a). *Regulatorische Accountingregels 2006, Voor Regionale Netbeheerders Elektriciteit.* Nr. 102440. Maart 2007. Den Haag: eigen beheer.

DTe (2007b). *Regulatorische Accountingregels 2006, Voor Regionale Netbeheerders Gas.* Nr. 102441 Maart 2007. Den Haag: eigen beheer.

Energiekamer (2008). *Presentatie «Bespiegelingen op de toekomst van de regulering van het netbeheer»* door P. Plug voor het Nationaal Energie Forum 2008, 26 november 2008. Den Haag: eigen beheer.

EZ (1995). *Derde Energienota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 525, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

EZ (2006a). *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer*. Nota van Wijziging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 212, nr. 18. Den Haag: Sdu.

EZ (2006b). *Brief d.d. 2 oktober 2006 van de minister van EZ aan de Tweede Kamer over de relatie tussen regelgeving en betrouwbaar gastransport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 023, nr. 31. Den Haag: Sdu.

EZ (2006c). *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer*. Memorie van Antwoord. Eerste Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 212, nr. D. Den Haag: Sdu.

EZ (2007a). *Brief d.d. 20 juni 2007 van de minister van EZ aan de Tweede Kamer in reactie op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het winstenonderzoek.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 212, nr. 57. Den Haag: Sdu.

EZ (2007b). *Brief d.d. 29 maart 2007 van de minister van EZ aan de Tweede Kamer waarin de plannen voor het nieuwe reguleringskader voor het landelijk gasnetwerk worden beschreven.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 023, nr. 37. Den Haag: Sdu.

EZ (2008a). *Brief d.d. 10 september 2008 van de minister van EZ aan de Tweede Kamer over de hoogte van de gereguleerde tarieven voor het transport van elektriciteit en gas.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 212, nr. 74. Den Haag: Sdu.

EZ (2008b). *Energierapport.* Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Financiën (2007). *Brief d.d. 7 december 2007 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over deelnemingenbeleid rijksoverheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nr. 69. Den Haag: Sdu.

Meulmeester, P. (2008). *Lange termijn investeringen in elektriciteitsnetwerken niet gegarandeerd*. TPEdigitaal 2 (p. 93–113).

Nillesen, P. (2008). *The future of electricity distribution regulation: Lessons from international experience*. Proefschrift Universiteit Tilburg, 3 december 2008.

NMa (2007a). *Onderzoeksrapport inzake de interne verrekenprijzen van energiebedrijven*. Nr. 102362/94. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.

NMa (2007b). *Brief d.d. 17 juli 2007 van NMa/DTe aan de minister van Economische Zaken betreffende de gevolgen van het winstenonderzoek voor de reguleringskaders voor regionale netbeheerders.* Kenmerk 102449/31.B831. Den Haag: eigen beheer.

NMa (2007c). *Onderzoeksrapport inzake de winsten van energiebedrijven.* Nr. 102362/93. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.

NMa (2008). *Brief d.d. 16 april 2008 van NMa/DTe aan de minister van Economische Zaken betreffende de uitvoerings- en handhavingstoets van het Besluit financieel beheer netbeheerder.* Kenmerk 102937/2.B455. Den Haag: eigen beheer.

Noord-Brabant (2008). *Statenvoorstel «Toekomststrategie en aandeelhouderschap Essent» d.d. 27 mei 2008*. Statenvoorstel 36/08 A.

Randstedelijke Rekenkamer (2007). *Handreiking aankoop aandelen. Op basis van gevalstudie mogelijke aankoop Nuon aandelen door provincie Noord-Holland*. Provincie Noord-Holland. 28 november 2007. Amsterdam: eigen beheer.

SEO (2008). *Van maatstaf naar maatwerk, Toekomstvisie reguleringskader netwerkbedrijven elektriciteit en gas.* SEO rapport 2008-83. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tweede Kamer (2008). *Brief van de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 2008 inzake een verzoek tot onderzoek tariefregulering energienetwerkbedrijven.* Kenmerk 2008D12699. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij deze brief: het advies van de Vaste Commissie van Economische Zaken dienaangaande, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 31 730, nr. 1.

WRR (2008). *Investeren in Infrastructuren.* Rapport nr. 81. Amsterdam: AUP.