

Vergaderjaar 2007–2008

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 61

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 augustus 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 26 juni 2008 overleg gevoerd met minister Van der Hoeven van Economische Zaken over:

- **de brief d.d. 3 juni 2008 inzake beleidsregel reguleringskader gastransport landelijk netbeheerder GTS (29 023, nr. 58);**
- **de brief d.d. 19 juni 2008 betreffende voorhang beleidsregel reguleringskader gastransport (29 023, nr. 59).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Jansen** (SP) heeft allereerst een probleem met het voorgestelde reguleringskader vanwege het automatisme waarmee de investeringen in nieuwe gasinfrastructuur worden vertaald in een hoger tarief. De investeringen op zichzelf staan voor hem met het oog op de verbeterde leveringszekerheid op termijn en uit economisch perspectief niet ter discussie. Juist dat laatste is een reden om het tarief niet te verhogen, want als de gasrotonde tot meer transport van gas via Nederland leidt, wordt de omzet voor GTS hoger. Het tarief per eenheid hoeft in dat geval helemaal niet omhoog; het kan misschien zelfs omlaag. In dat geval zouden de lasten van huishoudens niet hoeven stijgen. Een tweede argument is de winst van de Gasunie. Sinds de herstructurering van het gasgebouw is de gasinfrastructuur voor 100% eigendom van de Nederlandse Staat. De Gasunie is een nutsbedrijf dat, als het aan de heer Jansen ligt, tegen kostprijs infrastructuur en daaraan gekoppelde diensten beschikbaar stelt. Bij de discussie over het gasgebouw was het uitgangspunt van de regering cost-plus, maar inmiddels is er sprake van cost-plus-plus. De jaarrekening 2007 is nog niet gepubliceerd, maar de winstuitkering van de Gasunie aan de Staat der Nederlanden bedroeg in 2005 en 2006 respectievelijk 431 mln. en 383 mln. en het rendement op eigen vermogen respectievelijk 7,8% en 7,1%. Zelfs al zouden de kapitaallasten van de investeringen in de gasrotonde volledig ten laste van het resultaat worden gebracht, is er nog steeds sprake van cost-plus. In de beleidsregel wordt uitgegaan van een reële kapitaalkostenvergoeding voor belastingen van 5,5%. Die wordt gerekend over een gestandaardiseerde activawaarde op 1 januari 2005 van ruim 6,3 mld. Dat is bijna 1 mld. meer dan het eigen vermogen ultimo

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GroenLinks), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), Roland Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA). Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Jan Jacob van Dijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Blom (PvdA), Van Gennip (CDA), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (ChristenUnie), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Van Dam (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

2006. Wordt er creatief gerekend om de schatkist te spekken? De minister zou het wetsvoorstel naar aanleiding van de motie-Zijlstra voor de zomer aan de Raad van State aanbieden. Lukt dat haar? De heer Jansen doelt op het overzicht van maatregelen en bijbehorend tijdspad in de brief van 18 februari jongstleden.

Wordt in het reguleringskader het Jepma-effect afdoende tegengegaan?

De heer **Sansom** (PvdA) is het ermee eens dat er in de gasrotonde moet worden geïnvesteerd, maar vraagt waarom dat is gedaan terwijl er een wijziging van de regels voor nodig was en de politiek daar toestemming voor had moet geven aangezien de Gasunie een overheidsbedrijf is. Voorts vraagt hij of dit echt € 4 per huishouden moet kosten. Volgens hem was het mogelijk, te investeren zonder tariefverhoging door te voeren. Dan hadden de beleidsregels ook niet hoeven te worden gewijzigd. Waarom heeft de minister het op haar manier opgelost?

De heer **Zijlstra** (VVD) acht de investeringen ook noodzakelijk. Hij vraagt wel in welke verhouding de voorgestelde tariefverhoging met € 4 per gezin tot de historische rendementen van de Gasunie staat. Volgens hem maken die geen tariefverhoging noodzakelijk. Hij vraagt ook een reactie van de minister op zijn stelling dat de Staat op dit vlak een dubbelrol speelt, doordat hij aan de ene kant de tarieven vaststelt en aan de andere kant de rendementen als inkomsten kan boeken.

Waarom heeft de minister niet voor een ministeriële regeling gekozen? Leidt de huidige opzet er niet toe dat te veel van het toezicht en de tariefstructurering op ministerieel niveau komt te liggen in plaats van bij de NMa, de onafhankelijk toezichthouder?

Antwoord van de minister

De **minister** is blij dat de investeringen door geen van de commissieleden ter discussie worden gesteld. Daarvoor was een nieuw kader nodig, dat, zoals blijkt uit de brief van de minister aan de Kamer van 29 maart 2007, via een wijziging van de bestaande ministeriële regeling kon worden vormgegeven. De Kamer heeft haar toen laten weten, daarover pas tijdens de behandeling van de wijziging van de ministeriële regeling verder te willen spreken, dus tijdens dit algemeen overleg. Zij was het eens met de investeringen op zichzelf. Daarom heeft de Gasunie al 1,1 mld. geïnvesteerd. Als de Kamer eerder met de minister had willen spreken, had de Gasunie daarmee gewacht.

Eerst was de bedoeling, de bestaande ministeriële regeling te wijzigen, maar na overleg met de NMa bleek dat het beter was om het reguleringskader via een beleidsregel vorm te geven. Een ministeriële regeling werkt namelijk niet sturend voor het methodebesluit dat de NMa voor GTS opstelt en daardoor konden de nieuwe parameters niet in dat methodebesluit terechtkomen. Dat was onhandig. Ook had het bestaande systeem voor tariefstelling dat de NMa hanteert, op de schop gemoeten. Daarom is er gekozen voor een beleidsregel. Zij is van belang voor verdere investeringen in het gasnetwerk en biedt duidelijkheid over de doorwerking van investeringen in de tarieven. Alle elementen uit de beleidsregel stonden in de brief van 29 maart 2007 over de ministeriële regeling.

De NMa en de Gasunie zaten al enige tijd in een impasse over de ruimte die de tarieven voor investeringen lieten. Aangezien zij dat zelf niet hebben kunnen oplossen, moest de minister ingrijpen. Dat heeft zij gedaan door de beleidsregel op te stellen.

Investeringen in de netwerken zijn van essentieel belang voor de voorzieningszekerheid. Zij zijn bovendien achtergebleven bij de overige ontwikkelingen in de energiesector. Er moet dus een inhaalslag worden gemaakt, zoals is bevestigd door de WRR, die waarschuwt dat er niet te veel naar de kortetermijneffecten moet worden gekeken, omdat dat ten

coste gaat van investeringen van publiek nut op de lange termijn. De minister heeft een afweging moeten maken tussen ruimte voor investeringen aan de ene kant en een zo klein mogelijke tariefstijging aan de andere kant. De huidige tarieven bieden onvoldoende ruimte voor investeringen in het netwerk. Het in 2007 geïnvesteerde bedrag van 1,1 mld. is veel hoger dan de inkomsten van de Gasunie in dat jaar bedroegen. Er zijn nog veel meer investeringen nodig om de gasrotonde mogelijk te maken, die nodig is om gas uit het buitenland aan te trekken – het gas uit Nederland raakt op – om voorzieningszekerheid te garanderen.

De NMa kan bij het vaststellen van de tarieven geen rekening houden met die voorzieningszekerheid, alleen met efficiency en het consumentenbelang. De minister is verantwoordelijk voor de voorzieningszekerheid. Daarom heeft zij een kader gecreëerd waardoor de NMa bij de vaststelling van de tarieven daar wel rekening mee kan houden. De minister kiest dus voor de uitbreiding van het gasnetwerk in het belang van de voorzieningszekerheid. Dat kan niet zonder een lichte tariefstijging met € 4 per huishouden. Wordt die nu niet doorgevoerd, dan is de kans groot dat de consument in de toekomst met een veel drastischer tariefstijging wordt geconfronteerd. De minister houdt een vinger aan de pols als de NMa en GTS de tarieven nader uitwerken. Zodra er een impasse ontstaat, lost zij die op. Wat haar betreft is de tariefstijging eenmalig en dient die alleen maar als eerste zetje om investeringen mogelijk te maken, waardoor latere investeringen wel uit de volumegroei kunnen worden bekostigd. Zonder transitstromen via de gasrotonde zou de rekening van de binnenlandse kleinverbruiker met ongeveer € 10 per jaar stijgen. Het is aan de NMa om de tarieven later, zo daar ruimte voor is, al dan niet naar beneden bij te stellen.

Dankzij de tariefverhoging met € 4 nemen de inkomsten voor de Staat iets toe. Dat komt door het rendement op de nieuwe investeringen in nieuwe infrastructuur. Voor investeringen in het huidige net bleek het huidige rendement van 5,5% voldoende te zijn. 7% is in de ogen van de minister daarentegen een gerechtvaardigd rendement voor de nieuwe investeringen vanwege het hogere risico dat daarmee gepaard gaat (het gas in Nederland raakt op) bovenop de inflatie en het gebruikelijke rendement. Internationaal worden percentages van 10 tot 14 gehanteerd. De minister heeft bij de vaststelling van de hoogte van het tarief, omdat de Gasunie en de NMa daar niet uitkwamen, niet alleen gekeken naar de hoogte van de asset base, maar ook naar het rendement dat de aandeelhouders mogen verdienen en naar de afschrijvingstermijn. Het een kan niet los van het ander worden gezien. De gekozen waarde sluit aan bij de kosten die landelijk netbeheerder moet maken voor aanleg en onderhoud van het netwerk. Het verschil in rendementspercentages schuilt in de indexatie, die anders is en in het feit dat er meer assets in de asset base zitten. Bij de waardering kiest de minister voor een andere indexering dan de oude: de consumentenprijs. De andere index, die veel meer de kostenontwikkeling van de infrastructurele projecten volgt, is beter. Kosten van materiaal, arbeid en dergelijke komen in de consumentenprijsindex niet aan de orde, terwijl zij wel bepalend zijn voor aanleg en onderhoud van het gasleidingennet. Omdat er geen specifieke index voor gastransport bestaat, is de minister gaan zoeken naar de index die daar het dichtst bij in de buurt kwam. Dat bleek de index te zijn die is ontwikkeld voor de rioleringsinfrastructuur. Een aantal assets, zoals verleggingen, uitgevoerd door GTS, zijn tot nu toe niet opgenomen in de asset base, terwijl dat volgens accountants wel had moeten. Dat leidt alles bij elkaar tot een ander bedrag als asset base dan het bedrag dat in de stukken is genoemd.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Jansen** (SP) herhaalt zijn vraag hoe het met het reguleringskader op de langere termijn zit. Hij merkt op dat de minister het dilemma van de Gasunie en de NMa over de tariefstelling heeft opgelost, terwijl zij of in ieder geval de minister van Financiën partij is. Waarom is extern niet vastgesteld wat de asset base moest zijn?

De heer **Sansom** (PvdA) snapt, gezien de regels en kaders binnen de gereguleerde structuur, dat het nieuwe, hogere rendementspercentage van 7 leidt tot een tariefstijging met € 4, maar hij vindt niet dat de vaststelling van de gestandaardiseerde activawaarden voortdurend een punt van discussie moet zijn. Wil de minister daar een eind aan maken door een getal te noemen waarmee iedereen het eens is? Er moet voor de consument toch helderheid over de tarieven worden geschapen. Dankzij het langetermijnreguleringskader kan de consument de € 4 terugkrijgen en wel als er sprake is van volledige marktwerking. Wil de minister daar zo snel mogelijk voor zorgen?

De heer **Zijlstra** (VVD) vindt ook dat het openbreken van de gasmarkt noodzakelijk is. Als dat al gebeurd was, was de tariefverhoging met € 4 niet nodig. De gestandaardiseerde activawaarde heeft invloed op het consumententarief, maar ook op de inkomsten van de Staat. Een onafhankelijk vastgestelde activawaarde is dus nodig.

De nieuwe investeringen zijn bedoeld om van Nederland een gasrotunde te maken, zodat buitenlands gas kan worden in- en doorgevoerd. Als Nederland Belgische toestanden meemaakt, waardoor er geen gas in het land achterblijft, profiteert de Nederlandse consument er bijna niet van. Of het bedrag van € 10 extra volgens de berekeningen van de minister nodig is, hangt af van de vraag of Nederland erin slaagt, een deel van het gas in Nederland te houden. Het gevaar is dat dit niet gebeurt. Daarom moeten de gasmarkt en de Amsterdam Power Exchange (APX) van de grond komen.

De **minister** zegt in aansluiting op de opmerking van de heer Zijlstra dat de risico-opslag in het nieuwe rendementspercentage is verwerkt om de prijs in de hand te kunnen houden en voorzieningszekerheid voor de toekomst te garanderen. Zij is het ermee eens dat erop moet worden gelet dat revenuen niet onnodig naar de staatskas vloeien.

Het wetsvoorstel wordt binnen twee weken na dit algemeen overleg ter consultatie aan de verschillende marktpartijen en aan de Energiekamer gestuurd. In oktober hoopt de minister het ter advies aan de Raad van State voor te kunnen leggen. Zij zal aan de ministerraad vragen of daar een spoedadvies over kan worden aangevraagd.

De brief van februari jongstleden heeft het effect gehad dat marktpartijen zijn gaan bijdragen aan een betere marktwerking. Zij hebben goed in de gaten dat die met het wetsvoorstel wordt beoogd.

De waarde van 6,4 mld. is een goed uitgangspunt voor de asset base, omdat het gaat om de samenhang met het rendement en de afschrijvingstermijn.

De minister heeft geen extern onderzoek laten uitvoeren naar de gestandaardiseerde activawaarde van 6,37 mld. omdat zij die waarde goed had onderbouwd. Zij heeft ervoor gekozen om in combinatie met een rendementspercentage van 5,5 en een afschrijvingstermijn van 55 jaar duidelijkheid te creëren. De NMa gaat uit van 5 mld., maar rekent ook met een

tarief van € 37. Als de minister alsnog onderzoek laat doen, loopt het wetsvoorstel vertraging op.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tichelaar

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Franke