

Vergaderjaar 2009–2010

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2009

In september heeft de Algemene Energieraad (AER) op mijn verzoek het advies «De Ruggengraat van de Energievoorziening» uitgebracht over de regulering van de energie-infrastructuur.¹ Conform de Kaderwet adviescolleges stuur ik u hierbij mijn standpunt over dit advies.

Algemeen

Het advies van de AER is bedoeld als input voor de herziening van het reguleringskader, die ik in het Energierapport heb aangekondigd. Het is noodzakelijk om de tariefregulering van de netten kritisch tegen het licht te houden vanwege de grote uitdagingen waar de netten in de komende decennia voor komen te staan. Deze herziening is inmiddels gestart en het advies van de AER zal hoofdzakelijk in dat project betrokken worden. De inhoud van het advies raakt echter ook aan twee andere lopende trajecten. Ten eerste is er een nauwe samenhang met het wetsvoorstel voor wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (Kamerstuk 31 904). Het tweede traject is de implementatie van het derde energiepakket. Hierin wordt aandacht besteed aan de onafhankelijkheid van de «nationale regulerende instantie».

De AER constateert, terecht, dat investeringen in infrastructuur dringend nodig zijn. Dit is van belang voor de voorzieningszekerheid en de ontwikkeling naar een duurzame energiehuishouding. De AER stelt daarnaast terecht dat een concurrerende energiemarkt enige speelruimte in de capaciteit van de infrastructuur moet hebben om goed te kunnen functioneren. Dit vergroot de mogelijkheid voor partijen om toegang te krijgen tot de markt en leidt daardoor tot meer concurrentie, betere inkoop en daarmee lagere energieprijzen.

De AER constateert dat de tariefregulering tot het beoogde effect heeft geleid in de vorm van flinke tariefdalingen. Gebaseerd op cijfers van de NMa noemt de AER voor de periode tot 2010 een cumulatief effect van circa € 6 mrd voor het totaal van het landelijk hoogspanningsnet en de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regionale netten voor elektriciteit en gas. Daarnaast is nog eens ongeveer € 2,7 mrd bespaard op de tarieven voor het landelijke gastransportnet in de periode 2000–2008.

Voor de komende decennia ziet de AER belangrijke uitdagingen voor de energienetten op het gebied van verduurzaming van de energievoorziening en introductie van nieuwe efficiënte toepassingen zoals de elektrische auto, micro-WKK, groen gas enz. In het advies schetst de AER ideeën om de regulering zo aan te passen dat de netten deze uitdagingen beter aankunnen. Die ideeën zijn erop gericht om een klimaat te creëren, dat naar het inzicht van de AER nodig is voor de noodzakelijke investeringen in de netten. Hierbij is het onder andere van belang om de netbeheerders meer financiële zekerheid te bieden voor de langere termijn. Ik ben het geheel met de AER eens dat het reguleringskader een stimulans moet geven voor netbeheerders om die investeringen te doen, die vanuit duurzaamheid en voorzieningszekerheid nodig zijn. Een belangrijke stap om netbeheerders meer te stimuleren om te investeren heb ik al opgenomen in het wetsvoorstel (Kamerstuk 31 904) dat momenteel bij uw Kamer voorligt.

De AER doet een aantal concrete suggesties. Hieronder geef ik u mijn visie op de belangrijkste aanbevelingen van de AER.

Zekerheid en integrale beoordeling/stimulerend reguleringskader

De AER concludeert dat de regulering de netbeheerders onvoldoende stimuleert om de investeringen die met het oog op de toekomst nodig zijn, tijdig te realiseren. De AER beveelt daarom aan dat investeringen in de netten integraal getoetst worden aan een Infrastructuurplan elektriciteit en gas. Het infrastructuurplan moet volgens de Raad onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken tot stand komen.

Zoals hierboven gemeld, onderschrijf ik de constatering dat de regulering de netbeheerders dient te stimuleren om tijdig te investeren. Deze constatering heb ik in het Energierapport al gedaan. Eén van de belangrijkste obstakels voor netbeheerders die willen investeren in uitbreiding is dat het bestaande wetgevingskader hen geen zekerheid verschaft over de vraag of zij de investering te zijner tijd wel kunnen terugverdienen. Onder de huidige regeling kan de NMa de investerende netbeheerder op het moment van de investeringsbeslissing geen (redelijke mate van) zekerheid geven of hij de kosten van deze investering al dan niet te zijner tijd zal verrekenen in de tarieven. Over de tariefffecten van gedane investeringen neemt de NMa pas een besluit op het moment dat de investering in gebruik wordt genomen. Dit is in de regel vele jaren na de oorspronkelijke investeringsbeslissing. Dit betekent dat netbeheerders pas achteraf zekerheid krijgen over de mogelijkheid om de investering terug te verdienen. Dit bemoeilijkt de besluitvorming over uitbreidingsinvesteringen.

Een bijkomende complicatie van de bestaande reguleringssystematiek is dat er ten aanzien van de besluitvorming over uitbreidingsinvesteringen geen duidelijke rolverdeling bestaat tussen de NMa, de (landelijk) netbeheerders en de minister Economische zaken. Op dit moment stelt de NMa vast of de kosten van uitbreidingsinvesteringen zullen worden meegenomen in de tarieven. Daarmee geeft de NMa ook een oordeel over het nut en de noodzaak van de betreffende uitbreidingsinvesteringen. Naar het oordeel van de NMa, de landelijk netbeheerders en mijzelf hoort een dergelijke afweging voor investeringen die van nationaal belang zijn, te worden gemaakt door de minister van Economische Zaken. Dit neemt overigens niet weg dat de netbeheerders gelet hun wettelijke taken er zelf

verantwoordelijk voor zijn dat zij tijdig over de benodigde capaciteit beschikken.

Het bovenstaande is voor mij reden geweest om een wetsvoorstel (kamerstuk 31 904) in te dienen, dat voorziet in een nieuwe procedure om netbeheerders eerder zekerheid te geven over de mogelijkheden om een investering terug te kunnen verdienen. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel deels voortgebouwd op en aangesloten bij de rijkscoördinatieregeling voor energie-infrastructuurprojecten. Als nut en noodzaak zijn vastgesteld, heeft de netbeheerder zekerheid dat hij de investering kan terugverdienen voor zover hij die doelmatig uitvoert. Het oordeel over nut en noodzaak van alle investeringen van nationaal belang komt bij de minister van Economische Zaken te liggen. In het kader van deze procedure worden nut en noodzaak van zulke investeringen integraal getoetst aan de hand van het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV) en het Structuurschema Buisleidingen (SBL). Hierdoor verbeteren de samenhang en de transparantie van deze netinvesteringen. Het biedt de netbeheerders bovendien in een vroeger stadium van de besluitvorming zekerheid over de mogelijkheden om de kosten van deze uitbreidingen via de tarieven terug te verdienen.

De suggestie van de AER om een integraal oordeel te vellen over investeringen in infrastructuur in plaats van steeds project-voor-project vind ik verstandig. Met de hierboven geschetste procedure rond investeringen en de rol daarbinnen van de reeds bestaande (infra)structuurschema's voor elektriciteit en gas, worden de besluitvorming over de ontwikkeling van infrastructuur en de regie daarop, versterkt. Daarmee heb ik voor een belangrijk deel al uitvoering gegeven aan dit onderdeel van het AER-advies. Voor noodzaak tot verdergaande structuurwijziging zie ik op dit moment geen onderbouwing. In het kader van de herziening van het reguleringskader ga ik evenwel na of en op welk moment extra maatregelen in de regulering nodig zijn om te bereiken dat netbeheerders de investeringen die met het oog op de toekomst nodig zijn, tijdig realiseren.

Onderscheid operationele kosten en kapitaalskosten

De AER adviseert om de kapitaalskosten (CAPEX) uit de tariefregulering te halen, zodat de regulering alleen nog aangrijpt op de operationele kosten. De gedachte hierachter is dat de kapitaalskosten van eenmaal gerealiseerde investeringen vastliggen. De netbeheerder kan deze kosten niet meer beïnvloeden, behalve door op zoek te gaan naar efficiëntere financiering. De AER noemt hierbij de vorig jaar vastgestelde regulering van de beheerder van het landelijk gastransport (GTS) als voorbeeld hoe het zou moeten. Ik merk hierbij op dat voor GTS de kapitaalskosten geenszins zijn afgezonderd van de regulering. Ik vind dat ook niet wenselijk. De tariefregulering dient ook betrekking te hebben op de kapitaalskosten. We moeten netbeheerders blijven stimuleren om zo efficiënt mogelijk te werken, ook ten aanzien van de kapitaalskosten. In het kader van de herziening van het reguleringskader zal ik evenwel onderzoeken of in de tariefregulering – die zowel betrekking heeft op de CAPEX als de OPEX – voldoende ruimte zit voor investeringen in de toekomst. Ik vind het belangrijk dat op beide een efficiëncyprikkel blijft bestaan.

In de visie van de Raad zou bovendien het toezicht op de kapitaalskosten van de netbeheerder bij de aandeelhouders moeten liggen. De AER suggereert om de rol van de NMa als toezichthouder te beperken tot het efficiencytoezicht op de OPEX en het toezicht op de realisatie van de gereuleerde investeringen. Uit het oogpunt van borging van de publieke belangen die bij het netbeheer in het geding zijn, is het niet gewenst om het toezicht op de efficiency van de financiering door netbeheerders weg te halen bij de NMa en te verplaatsen naar de aandeelhouders. De NMa

heeft de taak toezicht te houden. De taken en bevoegdheden van de toezichthouder zijn gedetailleerd beschreven in het derde Europese energiepakket. Ter implementatie van het derde energiepakket zal ik een voorstel doen tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Ik streef er naar dit voorstel voor het zomerreces 2010 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Aanpassen aansluitplicht grote elektriciteitsproducenten

De AER beveelt ten slotte aan om, in samenhang met het Infrastructuurplan, de aansluitplicht in de elektriciteitssector te heroverwegen. Als partijen centrales willen vestigen op locaties ver van de bestaande hoofdinfrastructuur, zouden zij de daardoor veroorzaakte extra kosten zelf moeten dragen. Deze kosten zouden dan niet gesocialiseerd worden. Deze suggestie sluit aan op een onderzoek dat gestart is in het kader van de herziening van het reguleringskader. In dit onderzoek naar de optimale grootte en vorm van energienetwerken wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de vraag of de tariefstructuur voor het netwerkgebruik en voor de netwerkaansluiting tot de juiste afstemming leidt tussen netwerkinvesteringen en de investeringen in de productiecapaciteit die van het netwerk gebruik wil maken.

Herziening reguleringskader

In het voorgaande is een aantal keer verwezen naar mijn visie op herziening van het reguleringskader. Deze herziening, die is aangekondigd in het Energierapport 2008, is in volle gang. Ik verwacht u hierover in het tweede kwartaal van 2010 nader te kunnen informeren.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven