

Vergaderjaar 2011–2012

32 814

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (implementatie van richtlijnen en verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 juni 2012

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de het nader voorlopig verslag bij voorliggend wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder op de gestelde vragen in, en hoop hiermee bij te dragen aan een voorspoedige verdere behandeling van voorliggend wetsvoorstel. Ik merk hierbij op dat een groot deel van uw vragen buiten het bereik van het derde energiepakket – en daarmee het wetsvoorstel – vallen. Tijdens de plenaire behandeling van de Telecommunicatie wet op 8 mei jl. heeft uw Kamer mij en de Staten-Generaal erop gewezen de behandeling van een implementatiewetsvoorstel (enkel) te richten op zaken die betrekking hebben op de implementatie. Ik merk dit ook op aangezien de infractieprocedure van de Europese Commissie reeds is gestart een voorspoedige behandeling door het kabinet wenselijk wordt geacht.

Publieke aansturing en ordening

De leden van de D66-fractie stelden verschillende vragen over interconnectoren. Hieronder geef ik allereerst een korte nadere toelichting over interconnectoren en nadien wordt ingegaan op de specifieke vragen van de leden van de D66-fractie.

Interconnectoren zijn hoogspanningsverbindingen tussen twee of meer landen die de netwerken van deze landen met elkaar koppelen. Binnen de EU is het gebruikelijk dat interconnectoren binnen een gereguleerd regime gerealiseerd worden. Bij een gereguleerde interconnector worden de kosten via de transporttarieven bij de gebruikers van het net in rekening gebracht. Beheerders van interconnectoren op Nederlands grondgebied dienen door de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) te worden gecertificeerd en vervolgens te worden aangewezen door de Minister. De NMa houdt toezicht op de naleving van toepasselijke regels, bijvoorbeeld waar het gaat om de wijze waarop de veilingopbrengsten worden besteed en of wordt voldaan aan de ontvlechtingseisen van het derde energiepakket.

Conform de verordening (EU) nr. 714/2009 bestaat de mogelijkheid voor de realisatie van een interconnector een ontheffing te verlenen van onderdelen van de regulering. De ontheffing kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de tariefregulering of op de mate waarin veilingopbrengsten aangewend kunnen worden om de kosten te dekken. Een belangrijke voorwaarde voor zo'n ontheffing is dat de interconnector niet gerealiseerd zal worden zonder ontheffing. Voor een interconnector met een ontheffing geldt dat de realisatie daarvan plaatsvindt voor rekening en risico van de investeerders. Het verstrekken van een ontheffing vindt plaats conform de in de Europese regelgeving vastgestelde procedure. De Minister neemt hiertoe een besluit, na voorafgaand advies door de NMa en na goedkeuring door de Europese Commissie. Een ontheffing voor de realisatie van een interconnector is altijd tijdelijk van aard. Beheerders van interconnectoren met een ontheffing dienen ook door de NMa gecertificeerd en door de Minister aangewezen te worden.

De ontvlechtingseisen die het derde energiepakket stelt voor transmissienetten, gelden ook voor interconnectoren. In het Nederlandse model van volledige eigendomsontvlechting betekent dit onder meer dat beheer en eigendom van de interconnector in handen moeten zijn van één en dezelfde partij. Voor interconnectoren met een ontheffing bestaat de mogelijkheid om hiervan af te wijken gedurende de looptijd van de ontheffing.

De leden van de D66-fractie vroegen of er situaties als ongewenst zijn ervaren ten aanzien van de deels private constructie van BritNed. Tevens vroegen de leden van de D66-fractie naar mogelijke verschillen die door de regering ervaren worden in de exploitatie van het publieke NorNed en het gedeeltelijk private BritNed. Ongewenste situaties vanwege de deels private constructie van BritNed zijn noch bij de NMa noch bij mij bekend. De BritNed interconnector is in handen van BritNed Development Ltd, een joint venture waarin TenneT Holding en National Grid, de moedermaatschappij van de transmissiesysteembeheerder (TSO) van het Verenigd Koninkrijk, beiden een 50% deelneming hebben. TenneT TSO BV is verantwoordelijk voor het beheer van het Nederlandse deel van de kabel. BritNed heeft een ontheffing van een deel van de regulering. Deze is in 2007 verleend door Minister na advies door de NMa. Deze ontheffing regelt onder meer dat BritNed de opbrengsten uit capaciteitsveilingen vrij kan besteden waardoor de investeerders niet alleen het risico dragen, maar ook het recht hebben op de verdiensten. Ook heeft BritNed in vergelijking tot een gereguleerde interconnector meer flexibiliteit bij de verdeling van de beschikbare capaciteit over de markt. De BritNed interconnector is een commerciële investering waarmee alleen opbrengsten gerealiseerd kunnen worden als deze ook in bedrijf is. BritNed heeft dus nadrukkelijk een prikkel om de interconnector goed te onderhouden om haar afnemers leveringszekerheid te bieden. Daarbij wordt uiteraard wel gezocht naar een optimaal efficiënte en veilige bedrijfsvoering.

NorNed is een gereguleerde interconnector tussen Noorwegen en Nederland, waarbij TenneT TSO BV en het Noorse Statnett ieder voor de helft het beheer en eigendom in handen hebben. Kosten en opbrengsten van deze kabel worden gesocialiseerd en (indirect) verwerkt in de transporttarieven. Ondanks verschillen in de voorwaarden die gelden voor respectievelijk de ontheffen BritNed-kabel en de gereguleerde NorNed-kabel zijn mij geen noemenswaardige verschillen bekend waar het gaat om de exploitatie van beide kabels. In het toezicht door de NMa worden de beide kabels dan ook vrijwel gelijk behandeld. Een verschil is dat de NMa voor NorNed een zogenoemd bonus-malus systeem hanteert. Dit houdt in dat er een prikkel is voor TenneT om de maximale capaciteit van

NorNed aan de markt ter beschikking te stellen. Daarnaast is er een prikkel om onderbrekingen te beperken. Voor commerciële interconnectoren is een dergelijke prikkel via regulering niet noodzakelijk omdat deze in geval van beperkte capaciteit ook minder inkomsten genereren, aangezien deze de compensatiekosten dient te vergoeden voor marktpartijen die capaciteit geboekt hebben. Er is in dat geval te allen tijde een prikkel om zoveel mogelijk capaciteit aan de markt beschikbaar te stellen en storingen zo tijdig mogelijk te verhelpen.

Daarnaast vroegen de leden van de D66-fractie naar mogelijke consequenties voor de eigendomsrechten van de huidige Nederlandse interconnectoren. Deze consequenties zijn er niet.

Voor BritNed geldt dat gedurende de looptijd van de ontheffing de joint venture waarin zowel TenneT Holding en National Grid voor 50% deelnemen in stand kan blijven. Na afloop van de ontheffing zal wel geregeld moeten worden dat het volledige beheer en eigendom van de kabel in handen komt van een en dezelfde partij. Voor NorNed geldt dat de eigendomssituatie al volledig voldoet aan de nieuwe regels. Eigendom en beheer van het Nederlandse deel van de kabel zijn in handen van TenneT TSO BV, voor het Noorse deel is Statnett zowel de eigenaar als de beheerder.

Ook vroegen de leden van de D66-fractie of ontheffing verleend kan worden voor een interconnector in buitenlandse handen, en zo ja, of daarbij meegewogen wordt of sprake is van publieke dan wel private eigendom en hoe omgegaan wordt met private partijen van buiten de EU. Er bestaat de mogelijkheid voor de Minister om een ontheffing te verlenen aan een interconnector in buitenlandse handen. De vraag of deze interconnector in publieke dan wel private handen is, speelt hierbij in beginsel geen rol. De Europese regelgeving spreekt zich niet uit over publiek of privaat eigendom en is daarin neutraal. Transmissienetwerken zijn binnen de EU deels in publieke handen, zoals in Nederland via TenneT, en deels in private handen, zoals in het Verenigd Koninkrijk via National Grid. Ook voor partijen van buiten de EU geldt dat zij kunnen verzoeken om een ontheffing voor de realisatie van een interconnector. Deze kan worden verleend conform dezelfde in de Europese regels vastgelegde procedure die geldt voor ontheffing van EU partijen. Daarnaast dienen ook beheerders van interconnectoren uit derde landen gecertificeerd te worden door de NMa. Onder de zogenoemde derdelandenclausule gelden meer uitgebreide eisen ten opzichte van de «gewone» certificering. Er wordt bijvoorbeeld getoetst of de certificering geen gevaar vormt voor de voorzieningszekerheid in de betrokken EU-lidstaat of de EU als geheel.

De leden van de D66-fractie vroegen verder naar de mogelijke effecten op de energieprijzen als een interconnector een buitenlandse eigenaar heeft en of dit vraagt om extra regelgeving. Het is van belang om bij prijsvorming onderscheid te maken tussen de elektriciteit als product en het transport van elektriciteit. Transport van het product elektriciteit over een interconnector vindt plaats als er prijsverschillen bestaan tussen de twee middels de interconnector verbonden landen of markten. Een Noorse producent zou bijvoorbeeld via de NorNed kabel elektriciteit naar Nederland willen transporteren als de prijzen in Nederland hoger zijn. Door dit extra aanbod van elektriciteit op de Nederlandse markt zou de prijs in Nederland dalen. Prijsvorming van transport van elektriciteit over een interconnector vindt plaats door middel van een veiling als sprake is van schaarste. Als er elektriciteit over de NorNed kabel getransporteerd moet worden die de maximale capaciteit van de kabel overstijgt, dan wordt deze capaciteit geveld.

De eigenaar van een interconnector dient zich te conformeren aan de Europese regels voor interconnectoren en grensoverschrijdende handel. De nationaliteit van de eigenaar speelt daarbij geen rol en er is dan ook geen aanleiding tot extra regelgeving. De NMa houdt toezicht op de naleving van genoemde regels. De NMa ziet bijvoorbeeld toe op de non-discriminatoire toegang tot de capaciteit op de interconnector en de besteding van de opbrengsten. Ingeval van een gereguleerde interconnector dienen conform de Europese regels de opbrengsten uit capaciteitsveilingen ofwel te worden aangewend voor investeringen in nieuwe interconnectiecapaciteit ofwel te worden verrekend in (lagere) tarieven.

De leden van de D66-fractie vroegen daarnaast of buitenlandse eigendom consequenties heeft voor het van toepassing zijn van de Nederlandse wetgeving. Indien een interconnector de Nederlandse exclusieve economische zone bereikt, dan geldt hiervoor de Nederlandse wet. Wat de nationaliteit van de eigenaar of beheerder van de interconnector is, is niet relevant.

Tot slot vroegen de leden van de D66-fractie of de onderhavige wetswijziging ook van toepassing is op (toekomstige) netwerken naar landen buiten de Europese Unie en of er met betrekking tot eventuele eigenaren van interconnectoren uit deze landen restricties bestaan. Met voorliggend wetsvoorstel wordt het derde EU-energiepakket geïmplementeerd. Zoals aangegeven in het antwoord op bovenstaande vraag van de leden van de D66-fractie zijn er in de derde richtlijnen specifieke bepalingen opgenomen ten aanzien van de certificering van partijen uit derde landen. Ter implementatie van deze bepalingen is in het wetsvoorstel bepaald dat indien een partij uit een derde land zeggenschap heeft over de eigendom van een interconnector, de Raad van Bestuur van de NMa in haar certificeringbesluit moet toetsen of voldaan is aan de vereisten van deze derde-landenclausule uit de richtlijn. Tot slot is het van belang dat de Europese interne markt regelgeving, waaronder het derde energiepakket, ook in beginsel door de EER-landen (IJsland, Noorwegen en Liechtenstein) wordt omgezet in nationale regelgeving. In dat geval gelden voor deze landen dezelfde eisen en relaties met de EU-lidstaten, en geldt dus niet de genoemde derde landen clausule.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de investeringen in het Europese energienetwerk, of de ontwikkeling van een Europees supernet voor groene stroom met uitsluitend private financiering wel tijdig zal plaatsvinden en hoe zich dit verhoudt tot doelstellingen ten aanzien van duurzame energie. In Brussel wordt momenteel onderhandeld over nieuwe regelgeving gericht op het bevorderen van investeringen in en uitbreiding van het Europese energienetwerk. Deze onderhandelingen in het kader van het zogenoemde EU-infrastructuurpakket staan los van voorliggend wetsvoorstel ter implementatie van het derde energiepakket. Wel bouwt het EU infrastructuurpakket voort op het derde energiepakket in de zin dat het aanstuurt op een beter functionerende energiemarkt en inpassing van het groeiende aandeel duurzame stroom binnen de EU. De Europese Commissie heeft geconstateerd dat een aantal factoren in de weg staat aan de noodzakelijke ontwikkeling van een toekomstbestendige Europese energie-infrastructuur. Het betreft daarbij het gebrek aan een goed mechanisme voor kostenallocatie tussen TSO's bij grensoverschrijdende projecten, gebrek aan gestroomlijnde vergunningsprocedures en een tekort aan investeringskapitaal. De regering onderschrijft deze analyse van de Europese Commissie en daarmee ook de ambitie van het EU-infrastructuurpakket om het Europese energienet gereed te maken voor het inpassen van meer duurzame stroom. Het bestaande Europese netwerk zal, net als de opwekking van energie, de komende decennia een

transitie en uitbreiding moeten ondergaan om de overgang naar een duurzame energievoorziening te kunnen maken.

De Nederlandse regering heeft zich echter kritisch opgesteld tegenover de directe inzet van EU-middelen zoals is voorgesteld door de Europese Commissie voor de realisatie van infrastructuur. Deze kan marktverstoringen werken. Voor versterking van de infrastructuur is het allereerst van belang dat de (gereguleerde) marktpartijen (met name TSO's zoals in Nederland TenneT, maar ook opslagbeheerders) worden voorzien van de juiste instrumenten, onder andere door middel van de implementatie van het derde EU-energiepakket. En daarnaast – zoals ook voorzien in het EU-infrastructuurpakket – is een betere stroomlijning van vergunningsprocedures en een verbeterde kostenallocatie van belang. Mocht er vervolgens toch nog een investeringstekort bestaan dat niet kan worden opgevangen door de (gereguleerde) marktpartijen, waarbij het nut en de noodzaak van de projecten wel aantoonbaar groot zijn, dan zou Nederland zich kunnen vinden in het beperkt direct inzetten van financiële publieke EU middelen.

Tot slot vroegen de leden van de GroenLinks-fractie in hoeverre een vertraagde uitbreiding van het Europese stroomnet een belemmering vormt voor het opschalen van de markt voor zonne-energie en elektrische auto's. Bij een grootschalige toepassing van duurzame energie zal het Europese elektriciteitsnet steeds meer relevant zijn. Om te voorkomen dat zich in de toekomst belemmeringen voordoen, is het zaak dat de komende jaren voldoende in de Europese transmissie-infrastructuur wordt geïnvesteerd. Het infrastructuurpakket van de EU is er op gericht hier een bijdrage aan leveren.

Decentrale energieopwekking

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom de regering niet kiest voor een ruimere vrijstelling in de energiebelasting voor particulieren die zelf stroom opwekken. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe het derde EU-energiepakket te implementeren. Uitgangspunt is daarbij dat het wetsvoorstel geen zogenoemde «nationale koppen» bevat. De salderingsvraag, in de zin van een ruimere vrijstelling in de energiebelasting voor particulieren die zelf stroom opwekken, is hier derhalve niet aan de orde. Wel wijs ik de leden op de afspraken over duurzaamheid die zijn opgenomen in de voorjaarsnota 2012, waarin een overzicht is opgenomen van de begrotingsmaatregelen voor 2013. Deze bevat onder andere een maatregel om te onderzoeken op welke manier saldering van de energierekening ook buiten het «eigen dak» mogelijk is. In de voorjaarsnota is opgenomen dat op basis van dit onderzoek in 2013 een pilot zal worden gestart en dat voor deze maatregel vanaf 2014 10 mln. beschikbaar is.

Winsten en dividenden

De leden van de PVV-fractie vroegen naar aanleiding van het jaarverslag van Alliander hoe de regering oordeelt over de hoogte van de transporttarieven en of hier niet sprake is van een verkapt belastingheffing. Alliander heeft volgens haar jaarverslag in 2011 een netto-omzet gerealiseerd van 1 586 miljoen euro. Het resultaat na belastingen exclusief bijzondere posten en fair value mutaties bedraagt echter 228 miljoen euro voor 2011.

Alliander geeft in haar jaarverslag aan dat de stijging van het resultaat na belastingen exclusief bijzondere posten en fair value mutaties vooral het gevolg is van hogere gereguleerde transporttarieven, in combinatie met de consolidatie vanaf 1 juli 2010 van Endinet (een overgenomen netwerk-

beheerder). Dit betekent echter niet automatisch dat sprake is van te hoge tarieven of een verkapte belastingheffing. De tarieven komen tot stand op basis van regulering. De NMa is verantwoordelijk voor de vaststelling van de transporttarieven. Doel van de regulering is dat netbeheerders op doelmatige wijze zorgen voor een betrouwbare energievoorziening. Uitgangspunt is dat de tarieven dekkend moeten zijn voor noodzakelijke kosten van het netbeheer, met inachtneming van een door de NMa vast te stellen redelijk rendement. Tegelijkertijd moet de regulering zorgen voor prikkels voor de netbeheerder om efficiënt te werken. Het reguleringssysteem dat de NMa hiertoe hanteert, is maatstafregulering. Hierbij worden de toegestane tariefinkomsten gebaseerd op de kostenontwikkeling bij alle netbeheerders gezamenlijk. Door efficiënter te werken dan het sectorgemiddelde kan een netbeheerder gedurende een lopende reguleringsperiode (3–5 jaar) een hoger rendement behalen. Omgekeerd behaalt een netbeheerder die minder efficiënt werkt, een lager rendement. Dit stimuleert de netbeheerders om hun efficiency te verbeteren. Aan het begin van een nieuwe reguleringsperiode stelt de NMa de te maken efficiënte kosten opnieuw vast, rekening houdend met de in de voorgaande periode gerealiseerde efficiencyverbeteringen. Hierdoor komen de kosten vertraagd in de tarieven tot uitdrukking; de tarieven zelf vertonen een gelijkmatig verloop. De feitelijke kosten die een netbeheerder maakt, kunnen jaarlijks variëren onder andere als gevolg van het investeringsritme. Als gevolg daarvan kan de winst van jaar tot jaar verschillen. De effectiviteit van deze reguleringsmethode is de praktijk aangetoond. Deze stimuleert efficiency en komt uiteindelijk ten goede aan de afnemers.

Zoals aangegeven in de memorie van antwoord bij voorliggend wetsvoorstel heeft de NMa in 2010 een onderzoek uitgevoerd naar door netbeheerders gerealiseerde winsten tussen 2006 en 2009. Daarin concludeerde zij dat de netbeheerders in de genoemde periode geen onredelijk hoog rendement hebben behaald. Over de afgelopen jaren zijn deze gegevens nog niet beschikbaar. Dit jaar gaat de NMa de tarieven en inkomsten opnieuw onderzoeken. Indien de uitkomsten van dat onderzoek daartoe aanleiding geven zal zij de inkomsten uit de tarieven aanpassen. Tot slot, per 1 juli 2011 is als nieuwe verplichting in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet opgenomen de verplichting voor de netbeheerder een verslag te publiceren over de afzonderlijke boekhouding in verband met het beheer van het net, dus los van andere activiteiten. Dit zorgt ervoor dat de inzichtelijkheid van de financiële gegevens van de netbeheerder zal toenemen.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen