

# Regulering van netbeheer behoeft meer helderheid

Volgens de NMa zouden netbeheerders hoge winsten hebben behaald. Het is echter niet duidelijk hoe deze winsten zijn ontstaan. Aanpassingen van de regulering en bovenal transparantie in het handelen van netbeheerders en van de NMa is nodig.

**D**e directie Toezicht Energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) houdt onder andere toezicht op de elektriciteit- en gasnetbeheerders. De netbeheerders zijn meestal onderdeel van holdings zoals Eneco, Nuon, Essent en Delta die vaak ook elektriciteit en gas produceren, verhandelen en leveren aan huishoudens en bedrijven. Voor de netwerken zijn hoge investeringen nodig. Deze activiteit is een natuurlijk monopolie. De NMa ziet er onder andere op toe dat de netbeheerders de kwaliteit van het netwerk handhaven en hun diensten efficiënt verlenen. Zonder regulering zouden netbedrijven zeer hoge tarieven kunnen vragen. Daarom stelt de NMa de tarieven vast.

In mei 2007 heeft de NMa een onderzoek naar de hoge winsten van netbedrijven in 2004 en 2005 gepubliceerd (NMa, 2007a). Naar aanleiding daarvan wordt hieronder behandeld hoe de NMa de tarieven vaststelt, welke problemen daaruit volgen en welke mogelijke oplossingen daarvoor zijn. Deze discussie is relevant voor de afsplitsing van de netbedrijven en de toekomstige regulering daarvan. De discussie heeft betrekking op 2004 en 2005.

De NMa stelt weliswaar de tarieven vast, maar de gereguleerde onderneming heeft meer informatie over de kosten en daarvan bovendien een beter begrip. Sinds 2003 stelt de NMa daarom de tarieven van de netbedrijven vast op basis van het gemiddelde van de totale economische kosten per geleverde dienst over alle netbeheerders. Dit staat bekend als maatstafconcurrentie (Shleiffer, 1985). De totale economische kosten bestaan uit de operationele kosten en kapitaallasten. Sectorbrede kostenstijgingen worden op deze manier automatisch in de tarieven verwerkt, omdat de hogere kosten tot hogere tarieven leiden. De bedrijven moeten echter wel vergelijkbaar zijn. Om dat te bewerkstelligen hanteert de NMa een aantal objectieveerbare regionale verschillen waarvoor enkele bedrijven extra tariefinkomsten krijgen.

Onder maatstafconcurrentie heeft iedere netbeheerder een prikkel om de efficiëntie te verhogen. Hoger dan gemiddelde efficiëntie leidt tot extra winst bovenop het normrendement. Doordat verbetering van efficiëntie leidt tot lagere kosten, leidt het op ter-

mijn ook tot lagere tarieven. Efficiëntieverbeteringen worden zodoende uiteindelijk doorgegeven aan de consument. Daarmee wordt concurrentie gesimuleerd. De kapitaallasten bestaan uit afschrijvingen op basis van door de NMa vastgestelde afschrijftermijnen en uit een vermogenskostenvergoeding die worden berekend uit de gereguleerde activa basis (GAW) vermenigvuldigd met de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC). De WACC moet voldoende hoog zijn, gegeven het risico dat investeerders lopen. Dit is de zogenaamde *participation constraint* (Laffont en Tirole, 1993). Wanneer daar niet aan voldaan is, wordt niet in netten geïnvesteerd en loopt de dienstverlening en de kwaliteit gevaar. Een eventueel tijdelijk te laag rendement kan worden gecompenseerd door een hoger rendement in een eerdere of latere periode. Als dat niet lukt, leidt dat uiteindelijk tot faillissement of overname.

## Wet- en regelgeving

Met maatstafconcurrentie meet de NMa de kosten bij de netbeheerders. Om deze meting goed uit te kunnen voeren is regulatorische infrastructuur nodig in de vorm van gegevensverzameling, accounting regels, rapportage- en auditstandaarden (Joskow, 2006). Zo heeft de NMa regulatorische accountingregels (hierna: RAR) vastgesteld voor de gegevens die de netbedrijven aan de NMa moeten leveren. Daarin zijn ook afschrijftermijnen en activeringsregels vastgelegd. In de Elektriciteitswet is vastgelegd dat de tarieven van netbeheerders worden bepaald met de formule:  $T_i = (1 + cpi - x)T_{i-1}$

Hierin is:

- *cpi* de consumentenprijs index;
- *T<sub>i</sub>* (voor toegestane inkomsten) de som van alle verschillende tarieven vermenigvuldigd met een rekenvolume per tariefelement dat is gebaseerd op het verkochte volume in een ijkjaar;
- *x* de jaarlijkse efficiëntieverbetering.

Volgens de wet moet de *x*-factor steeds voor een periode van drie tot vijf jaar worden bepaald. In de wet wordt ook nog een kwaliteitsterm *q* gehanteerd die hier verder niet wordt besproken.

De NMa effectueert maatstafconcurrentie door de *x*-factor vast te stellen op basis van de gemeten gemiddelde efficiëntieverbetering in de sector. Dit kan pas achteraf gedaan worden. De *x*-factor wordt voor een periode geschat, en achteraf berekend. Voor verschillen tussen schatting en meting wordt gecorrigeerd.

Binnen een reguleringsperiode krijgen netbeheerders dus extra inkomsten als zij meer netwerkdiensten afzetten. Hiermee kunnen zij de activabasis uitbreiden om de volumegroei op te vangen. Volumegroei kan ook leiden tot betere benutting van de bestaande activa. Deze efficiëntieverbetering zou met maatstafconcurrentie uiteindelijk moeten leiden tot lagere tarieven. In 2003 zijn de energiebedrijven en de NMa overeengekomen om op deze manier te werken (DTe, 2003). De onderzochte periode was een transitieperiode met enkele aanpassingen op het systeem: De efficiëntieverbetering zou maar voor de helft meetellen bij het aanpassen van de tarieven. De andere helft zou worden gebaseerd op de kostenstijging. Daarenboven werd nog afgesproken dat tarieven met 0,5 procent per jaar te laten stijgen.

### Brutowinsten voor netbeheerders

Elektriciteit- en gasnetbeheer is kapitaalintensief. De totale GAW zijn door de NMa vastgesteld op 16 miljard euro. Voor 2004 en 2005 was de WACC vastgesteld op 6,6 procent. Er wordt dan een brutowinst verwacht van ongeveer 0,9 miljard euro per jaar. Uit de zelfevaluatie van de NMa blijkt dat de behaalde brutowinst in zowel 2004 als 2005 0,3 miljard euro hoger was; samen 0,6 miljard euro. Hieronder worden vraagtekens geplaatst bij de verklaringen van de NMa over de winsten boven het normrendement. Volgens de NMa is dertig procent van de extra winsten (209 miljoen euro, het grootste deel) toe te schrijven aan verschil in waarderinggrondslagen tussen de RAR en de externe verslaggeving. Wellicht hebben de netbeheerders de netten in het verleden sneller dan in de RAR is vastgelegd, afgeschreven. Daardoor zouden dan nu de afschrijvingen in de commerciële jaarrekening lager zijn, wat leidt tot hogere winst. Dit heeft echter geen enkele impact op de cash flow uit de door gebruikers betaalde tarieven. Wel kunnen de netbeheerders hierdoor effectief een lager belastingtarief hebben dan de vennootschapsbelasting die door de NMa wordt gehanteerd bij het vaststellen van de WACC. Dat voordeel is dan niet doorgegeven aan de consumenten. Het verschil tussen de RAR en de commerciële jaarrekening is zowel een probleem voor de NMa als voor netbedrijven zelf. Het is twijfelachtig of de stakeholders met de huidige verschillen tussen RAR en commerciële jaarrekeningen zich een goed beeld van de onderneming kunnen vormen. De toekomstige cash flow van de netbeheerder volgt immers uit de RAR. Correcties door de NMa zijn volgens het onderzoek goed voor 25 procent, ofwel 168 miljoen euro van de extra winsten. Drie soorten correcties kunnen worden onderscheiden:

- Correcties over inkomsten van vóór de onderzochte periode. Deze zijn niet gespecificeerd.
- Correcties over inkomsten binnen de periode. De belangrijkste correctie is volgens de NMa gemaakt

## De onderneming die het snelste haar kosten weet te verlagen dicteert het tempo

vanwege afschaffen van het landelijke uniform producententarief (LUP). Die correctie valt grotendeels binnen de onderzochte periode (DTe, 2004). Met het LUP werd een deel van de netwerkkosten bij producenten in rekening gebracht. Sinds de afschaffing wordt dat deel bij afnemers van elektriciteit in rekening gebracht. Als de correctie juist is uitgevoerd, verandert alleen de betaler, niet de inkomsten. De NMa maakt niet duidelijk hoe dit een impact op de winst van de netbeheerders heeft kunnen hebben.

- Toekomstige correcties voor de onderzochte periode. De NMa werkt met schattingen waarvoor later eventueel wordt gecorrigeerd. Netbeheerders kunnen dus in een latere periode nog worden gecompenseerd voor te lage of te hoge tariefopbrengsten

in de onderzochte periode 2004 en 2005. Deze correcties, die onderdeel zijn van het reguleringssysteem, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Volgens een besluit van de NMa hebben de netbeheerders elektriciteit in 2004 en 2005 jaarlijks ongeveer 45 miljoen euro meer kosten gemaakt dan vooraf was verwacht (NMa, 2007b).

Volgens de NMa is de extra winst vanwege tariefcorrecties gewenst. Het is echter niet duidelijk waar deze correcties uit bestaan. De NMa stelt dat volumegroei 181 miljoen euro ofwel 25 procent van de extra winsten verklaart. De NMa acht dit te groot en onwenselijk. Bij maatstafconcurrentie zou hiervoor in de volgende periode gecorrigeerd worden. De x-factor zou immers bepaald worden op basis van gemeten efficiëntieverbetering. Met de netbeheerders is echter afgesproken dat de x-factor met 0,5 procent wordt verlaagd – zij hebben dus extra omzet gekregen. Daarnaast werd voor elektriciteit overeengekomen dat het effect van betere benutting door volumegroei op efficiëntieverbetering maar voor de helft meetelt. Uit de door NMa gepubliceerde gegevens over kosten en volumeveranderingen (NMa, 2006; NMa, 2005) is geschat dat dit 160 miljoen euro van de extra winst over 2004 en 2005 verklaart. Dit bedrag kan gezien worden als de prijs om het systeem van maatstafconcurrentie geaccepteerd te krijgen en om de vele rechtzaken die destijds door de netbeheerders tegen de NMa waren aangespannen, in te laten trekken.

Toepassing van de *cpi-x* formule leidt er toe dat de efficiëntie die aan het einde van periode *p* is gemeten, pas aan het einde van de periode *p+1* volledig in de tarieven is verwerkt (de zogenaamde geleidelijke terugloop). De netbeheerder plukt dus nog de vruchten van efficiëntieverbeteringen uit de voorgaande periode (volgens het onderzoek vijftien procent ofwel 122 miljoen euro van de extra winsten). De NMa stelt hierover "Beoogd is immers dat bedrijven een redelijke termijn krijgen om hun kosten te verlagen naar het beoogde efficiënte niveau, zonder dat hun rendement onder het normrendement zou zakken." (NMa, 2007a). Hiermee wordt op twee punten afgeweken van maatstafconcurrentie: ten eerste hoeven niet alle bedrijven altijd het normrendement te behalen; ten tweede is de redelijke termijn al onderdeel van maatstafconcurrentie. Net zoals de kosten gemeten worden, wordt ook het tempo waarmee die verlaagd worden, gemeten. De onderneming die het snelste haar kosten weet te verlagen dicteert het tempo. 33 miljoen euro (vijf procent van de extra winst) wordt veroorzaakt doordat netbeheerders hun kosten hebben weten te verlagen. Dit zou met een correctie op de tarieven in latere periodes dus slechts tijdelijk tot hogere winst moeten leiden.

### Besteding van de brutowinst

De brutowinst wordt in volgorde verdeeld over verschaffers van vreemd vermogen, de fiscus en de eigenaar van de netbeheerder. Volgens het onderzoek is jaarlijks ongeveer 0,4 miljard euro beschikbaar voor vreemd vermogen en belasting; de rest is de nettowinst. Gegeven de nettowinst van 0,8 miljard euro is de belasting bij de door de NMa gehanteerde belastingvoet van dertig procent, ongeveer 0,4 miljard euro. Er zouden dan door de netbeheerder nauwelijks rentebetalingen worden gedaan. Het is niet duidelijk of dit wordt veroorzaakt door (een combinatie van) lager effectief belastingtarief, te hoog vastgestelde GAW, reeds afgeloste leningen, lagere vermogenskosten dan de WACC, of financiering via de holding met aangegane verplichtingen op de dividendstromen.

Bijna honderd procent van de nettowinst is als dividend uitgekeerd aan de holdings waar de netbeheerders onder vallen. Op zich hoeft het uitkeren van het volledige dividend in een bepaald jaar geen probleem te zijn. Er moet echter wel voldoende eigen vermogen (eventueel als reservering op holdingniveau) beschikbaar zijn voor het netbeheer. Dit is nu niet duidelijk.

## Conclusies en suggesties voor verbetering

Maatstafconcurrentie kan eenvoudiger worden geïmplementeerd door het tarief jaarlijks gelijk te stellen aan de gemiddelde kosten van alle netbeheerders over bijvoorbeeld de afgelopen drie jaar. Er zijn dan minder problemen met de geleidelijke terugloop, correcties en volumegroei. Dit schept helderheid en stabiliteit voor netbeheerders en gebruikers. Hiervoor moet de *cpi-x* regulering in de Elektriciteitswet worden vervangen. De prikkel tot efficiëntieverbetering wordt dan niet meer via de omweg van de x-factor gegeven. Helderheid is ook nodig bij onderzoek naar de winsten van de netbeheerders. Nu is niet helder of de gemelde extra winst boven het normrendement (31 euro per jaar per afnemer) ook daadwerkelijk een via tarieven betaalde kasstroom vertegenwoordigt. Dergelijk onderzoek dient te zijn gebaseerd op de impact op door de gebruikers betaalde tarieven met de nodige correcties; niet op boekhoudkundige winsten van netbeheerders. Ook hier geldt: *profit is an opinion, cash is a fact*. Een deel van de extra winsten vloeit voort uit de Overeenkomst tussen netbeheerders en de NMa. Dat kan wellicht gezien worden als de kosten om maatstafconcurrentie geaccepteerd te krijgen en om de destijds lopende rechtzaken door netbeheerders in te laten trekken. Ook bij de verslaglegging is helderheid nodig. Het bleek "Ondanks de medewerking van de bedrijven ... gedurende het gehele traject moeilijk te zijn en veel tijd te kosten om de benodigde informatie te verkrijgen." (NMa, 2007a). Ook voor de netbeheerders is hun eigen financiële positie kennelijk moeilijk in te schatten. Ondanks de hoge winsten gaven "Gaandeweg de reguleringsperiode ... netbeheerders signalen dat de tariefregulering door de NMa te weinig financiële armslag biedt voor toekomstige investeringen." (NMa, 2007a). Juist voor de afsplitsing van het netbeheer is duidelijkheid omtrent de financiering van het netbeheer nodig. De financiering van de netwerken kan misschien verhelderd worden door de kosten voor vreemd vermogen onderdeel te maken van maatstafconcurrentie. Zij worden dan gemeten in plaats van normatief bepaald als onderdeel van de WACC. Door netbeheerders dan te verplichten een bepaalde rating te behalen wordt de financiële gezondheid geborgd. Alleen het rendement op eigen vermogen zou dan nog normatief worden bepaald.

De afsplitsing van de netwerken biedt een goede kans om betere informatie over netbeheer te krijgen en zodoende beter te kunnen reguleren. Het is cruciaal dat er al voor de splitsing betere inzichten zijn, zodat het netbeheer zorgvuldig wordt afgesplitst met een gezonde financiering en redelijke winsten. Het jaarverslag dat netbeheerders jaarlijks aan de NMa moeten leveren zou daartoe publiek beschikbaar moeten zijn, zodat gebruikers, belangenorganisaties en netbeheerders niet afhankelijk zijn van een onderzoek van de NMa zelf naar haar eigen effectiviteit.

## LITERATUUR

- DTe (2003) *Overeenkomst regulering nettatarieven elektriciteit (2001-2006)*. Den Haag: DTe.
- DTe (2004) *Besluit tot vaststelling van de maximum nettatarieven elektriciteit voor het jaar 2005 ... -101750 en bijlages*. Den Haag: DTe.
- Joskow, P. L. (2006) *Incentive regulation in theory and practice: electricity distribution and transmission networks*, [http://www.ksg.harvard.edu/hepg/Papers/Joskow\\_Incentive\\_2006.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/hepg/Papers/Joskow_Incentive_2006.pdf)
- Laffont, J-J en J. Tirole (1993) *A theory of incentives in regulation and procurement*. Cambridge, MA: MIT Press.
- NMa (2005) *Besluit ... tot vaststelling van de methode van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering ... Gaswet -101858/67*. Den Haag: NMa.
- NMa (2006) *Methodebesluit X-factor en rekenvolumina regionale netbeheerders derde Periode - 102106-89*. Den Haag: NMa.
- NMa (2007a) *Onderzoeksrapport inzake de winsten van energiebedrijven - 102362/93*. Den Haag: NMa.
- NMa (2007b) *Besluit tot correctie van de tarieven van regionale netbeheerders elektriciteit in de jaren 2007 tot en met 2009 vanwege schattingsfouten in de jaren 2004 tot en met 2006 ... -102360-12*. Den Haag: NMa.
- Shleifer, A. (1985) *A theory of yardstick competition*. *RAND Journal of Economics*, 16(3), 319-327.

